Canadian Labour Market and Productivity Centre

Centre canadien du marché du travail et de la productivité

Report of the BUSINESS/LABOUR TASK FORCE ON ADJUSTMENT

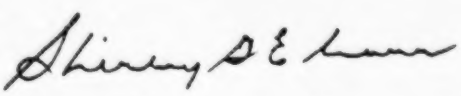
January 1989

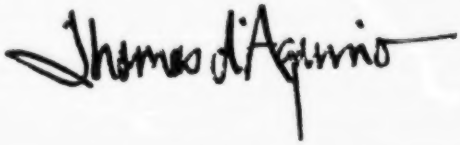
January, 1989

This report, "Working Together To Manage Change", was produced by a Task Force appointed by the Board of Directors of the Canadian Labour Market and Productivity Centre in the summer of 1987, following a Forum on Future Trade Strategies for Canada. The report was the main discussion document at the Centre's Forum on Adjustment, held in Ottawa on January 25-26, 1989.

The Task Force is composed of six distinguished Canadian business and labour leaders - Jalynn Bennett, Gerard Docquier, James McCambly, Roger Phillips, Nancy Riche and Thomas Savage. Its mandate was to examine the appropriateness of existing Canadian labour and industrial adjustment programs, and to consider methods for business and labour to better manage the process of economic change.

While the report represents the views of the six individuals involved, it is remarkable in that it begins a process of working dialogue between business and labour on issues of national importance. We believe that it has provided both of the labour market partners with a useful basis for discussion, and that it is a valuable framework for the development of a broader business-labour consensus on the important adjustment issues facing this country.





Shirley Carr
Labour Co-Chair
CLMPC

Thomas d'Aquino
Business Co-Chair
CLMPC

WORKING TOGETHER TO MANAGE CHANGE

FOREWORD

In August 1987, we were invited to become members of a Task Force to examine "the appropriateness of programmes, policies and practices dealing with the impact of change in the labour market", and to focus on methods by which business and labour could contribute to the more effective management of change.

In carrying out this mandate, we discussed a wide selection of issues, ranging from broad governing principles to detailed strategies for practical action. Four central points emerged from these discussions:

Any policy for managing change must balance the needs of employers and workers. Business enterprises need to adapt to new technology and changing competitive conditions. Workers have an equally important need to pursue their livelihood with reasonable expectations of employment security. All must share in the benefits which future changes will bring.

Achieving both efficiency and equity in the process of change will require new initiatives which shift the focus of adjustment programs from firms to individuals. In designing these programs we must strike a balance between short-term measures to assist individuals who are threatened with unemployment and longer-term measures that make the economy more adaptable and therefore reduce the burden of adjustment upon individuals.

The principal obstacles preventing the development of more effective adjustment policies are jurisdictional fragmentation, and competing objectives of Canada's thirteen governments. Co-operation on an unprecedented level will be a prerequisite for an improved ability to manage change.

Business and labour will have to become much more involved in both the development of labour market policies and the operation of relevant programs. But the divided jurisdiction between federal and provincial governments has been a barrier to effective consultation. There is a need for a shift away from government towards the labour market partners in the design and delivery of labour market programs. This will require both a more open attitude on the part of governments, and new efforts by business and labour to reach a common understanding of their goals.

As members of the Task Force we do not pretend to have all the answers to these complex issues. Our policy prescriptions will not make the process of change in Canada smooth and painless. We do, however, believe that effective business and labour participation in the policies and programs which shape our environment could vastly improve our ability to achieve an effective and equitable process of change.

Jalynn Bennett

Gerard Docquier

James McCambly

Roger Phillips

Nancy Riche

Thomas Savage

TASK FORCE MEMBERS

Jalynn Bennett is Vice-president, Corporate Development, Manufacturers' Life Insurance Co. of Canada. She is Head of the sectorial advisory group, or SAGIT, on financial services set up by the federal government. Ms. Bennett is also a Member of the Prime Minister's Advisory Committee on Adjustment.

Gerard Docquier is National Director for Canada of the United Steelworkers of America, which represents some 160,000 members. He is a Vice-president of the Canadian Labour Congress and represents it and the Steelworkers at the ILO. Mr. Docquier is also a Member of the Executive and the Board of Directors of the CLMPC.

James McCambly is President of the Canadian Federation of Labour, which represents more than 215,000 members. He is a Member of the Executive and the Board of Directors of the CLMPC. Mr. McCambly is also a Member of the Prime Minister's Advisory Committee on Adjustment.

Roger Phillips is President and Chief Executive Officer of IPSCO Inc. He is a Member of the Business Council On National Issues and a Director of the Conference Board of Canada. Mr. Phillips also sits on the Board of the CLMPC and is a Member of the Centre's Executive.

Nancy Riche is Executive Vice-president of the Canadian Labour Congress, the largest central labour body in Canada, with an affiliated membership of 2.2 million. She was Secretary Treasurer of the National Union of Provincial Government Employees from 1984-1986. Ms. Riche is also Vice-president of the New Democratic Party.

Thomas Savage is Chairman and President of ITT Canada Limited. He is a Member of the Policy Committee of the Business Council On National Issues and Chairman of the Board of Governors of the Canadian Institute of Management. Mr. Savage is also a Member of the Executive and the Board of the CLMPC.

EXECUTIVE SUMMARY

1 *Working Together to Manage Change* is based on the shared perception by business and labour that the forces of economic change are particularly difficult to deal with in the Canadian institutional and political environment, and that as the key labour market partners they can contribute to a more effective process of managing change.

2 Much of the pressure for industrial restructuring in Canada comes from *a rapidly changing world environment* characterized by increasing international integration and pervasive technological change. These trends have put substantial stress on the labour market, creating an urgent need for streamlining of certain programmes and new and innovative approaches.

3 Strategies to promote labour market flexibility must be set against *a macroeconomic environment conducive to change*. The most important element is a commitment to job creation, based on the recognition that full employment is the best way to ensure an equitable distribution of the gains from industrial restructuring. Monetary policy must also recognize the need for promoting higher investment and faster economic growth.

4 In addition to a changing external environment, there have been a number of important *labour market trends* which create additional needs for training and adjustment programs. These trends include demographic changes, shifts between industry sectors and increasing regional disparities. These problems are exacerbated by fragmented jurisdictions and competing objectives between the provinces and between levels of government.

5 The Task Force recommendations for policies to manage change are based on the principle that we can best facilitate change when we anticipate it and compensate those who are harmed by it. There are five elements to this principle:

Accepting the on-going nature of change.

Reducing the burden of change on specific groups and individuals. Recommendations include policies to co-ordinate government programs, streamline decision making, to provide more equitable access to adjustment programs, and to involve business and labour in the administration of labour market programs.

Reconciling Regional Priorities. Recommendations include changes to government programs to improve responsiveness to local needs, to shift spending priorities to disadvantaged regions, and to stress the creation of new high value-added industries.

Providing Financial Resources to Promote Adjustment. A three-tier funding system is recommended based on voluntary industry-level training programs financed by employer levies, tax incentives to encourage individual firms to set up trusteed funds to finance future adjustment, and the allocation of earmarked funds to finance a national adjustment fund for displaced workers. Business and labour would jointly administer all three programs.

Facilitating the Transfer of Resources. Recommendations include measures to support new high-growth industries, promote research and development, co-ordinate industrial and labour market policies and build on industrial strengths.

6 The major theme of *Working Together to Manage Change* is that business, labour and governments must work together to implement new co-ordinated policies to make the Canadian economy simultaneously more adaptable and more equitable. The Task Force recommends a number of specific initiatives to accomplish this.

TABLE OF CONTENTS

1 INTRODUCTION	**1**
2 THE ECONOMY	**2**
The Changing World Economic Environment	2
Macroeconomic Policies to Facilitate Change	3
A Co-operative Approach to Policy Making	4
3 THE LABOUR MARKET	**5**
Turnover in Labour Markets	5
Employment Shift to the Service Sector	5
Regional Disparities	6
Professional & Managerial Employment	6
The Aging Labour Force	6
Increasing Participation of Women	7
Small Business Growth	7
4 POLICIES FOR MANAGING CHANGE	**8**
ACCEPTING THE ON-GOING NATURE OF CHANGE	8
REDUCING THE BURDEN OF CHANGE	8
Administration of Labour Market Programs	9
Training Programs	9
Unemployment Insurance	10
RECONCILING REGIONAL PRIORITIES	10
PROVIDING FINANCIAL RESOURCES TO PROMOTE ADJUSTMENT	11
FACILITATING THE TRANSFER OF RESOURCES	12
Supporting New High-Growth Industries	
Promoting Research and Development	
Building on our Industrial Strengths	
Co-ordinating Industrial and LabourMarket Policies	
5 WORKING TOGETHER	**15**
Training and Adjustment Program Delivery	15
The Industrial Adjustment Service	15
Shaping Change	16
Conclusion	16

1 INTRODUCTION

In June, 1987, the Canadian Labour Market and Productivity Centre held its first Business/Labour Forum on the subject of *Future Trade Strategies for Canada*. The rationale for the Forum concept was the shared belief by Business and Labour that a continuing dialogue on critical social and economic issues would serve the interests of all Canadians.

The first Forum underlined important differences between Business and Labour about the expected employment impacts of a bilateral trade treaty. But there was strong agreement that the forces of economic change are particularly difficult to deal with in the Canadian institutional and political environment.

One of the challenges of leadership is to discard traditional approaches and assumptions without sacrificing fundamental values or legitimate interests. There was agreement that it is time for Business and Labour to begin to work together to manage the process of change which is transforming the lives of Canadians. Accordingly, in August 1987 a Task Force was established by the CLMPC Board of Directors to prepare the groundwork for a new Forum on the management of change. This document is the Task Force report.

The central focus of this Task Force Report is on recognizing the trends that will shape the labour market to the year 2000, and on identifying how business and labour can better work together to accommodate those trends. Our review of current labour market and industrial policies and programs points to a number of significant weaknesses which must be remedied. In the long run, some of these remedies will require changes in fundamental societal values. Our central conclusion is that the status of business and labour as the two key labour market partners must be recognized by government in the process of managing change.

2 THE ECONOMY

The Canadian economy has been increasingly influenced by external forces. International trends are reflected in a host of labour market difficulties in Canada. Task Force recommendations for dealing with these specific problems are presented in chapters IV and V. If we are to manage change effectively, a macroeconomic climate which is conducive to change is essential. This means commitment to the objective of full employment, since new jobs must be created quickly enough to replace those that are lost due to restructuring. In addition, renewed efforts to reduce regional disparities must become a major priority. We must also establish a policy environment which fosters competitiveness while at the same time guaranteeing reasonable employment security.

The Changing World Economic Environment

Of the many international influences on the Canadian economy, the two most important are the increasing integration of the world economy and the rapid introduction of new technologies. While these trends pre-date the eighties, their impact has increased and will continue to do so into the next century.

In recent years there has been increasing integration of the major national economies. One consequence is that the export share of world production has risen steadily. This trend has been particularly pronounced in Canada with the export share of gross domestic product rising from 18 to 33 per cent since 1960. A large proportion of this increase is due to the Canada-U.S. Auto Pact. Automotive exports accounted for about two-thirds of the increase in merchandise exports over the same period, while almost one third was in the form of other end products. Although raw material exports increased substantially, they now represent a smaller proportion of our total exports.

World export markets have become increasingly important for the well-being of Canadians. Our increased export orientation has been accompanied by a commensurate increase in import penetration, with imports now accounting for nearly one third of the goods and services we purchase.

Another aspect of increased integration is greater international mobility of capital which has led towards equalization of interest rates and greater exchange rate volatility. Long-term capital flows have also increased in recent years as evidenced, for example, by multinational firms transferring production between countries including to low-wage, Third World economies. This has led to the restructuring of industry in developed countries and significant job losses in certain sectors.

The increased openness of the Canadian economy has made us much more vulnerable to changes in international competitive conditions, currently arising as much from exchange rate volatility as from underlying shifts in comparative advantage. The potential for disruptive and rapid change has thus increased.

In this context, our national ability to transfer resources quickly within firms and between firms and sectors is becoming more critical. This can best be achieved through investment and innovation, processes which enhance our competitive position while simultaneously providing for secure employment and the maintenance or improvement of existing real wage levels. But this flexibility will only be achieved if ways are found to eliminate interprovincial barriers. It follows that any further fragmentation of Canadian markets will impede our ability to manage change.

Another important trend in the 1980s has been a phenomenal increase in the use of new technologies, particularly those based on micro-electronics. Most observers believe this trend will accelerate in the 1990s as the information revolution continues and firms continue to realize the potential for cost reduction through productivity increases that these technologies permit.

The increasing importance of technological change has profound implications for the Canadian economy. New technologies have led to significant productivity gains, at least in the goods-producing sector. Since 1981, output per hour in manufacturing has advanced at a 3 per cent rate, compared to less than 1 per cent between 1973 and 1981. In sectors where productivity growth has accelerated and demand for output has remained weak, technological change has resulted in substantial declines in employment. The Canadian mining industry is an example. Since 1981, because of technology-driven productivity gains, output per worker has risen by 84 per cent, and employment has fallen by 19 per cent. Similar developments, although less striking, have occurred widely in the resource and manufacturing sectors.

The introduction of more complex technologies is leading to more sophisticated skill requirements for a significant segment of the labour force. A very high proportion of the new jobs in coming years will require at least some post-secondary education. At the same time, those possessing few technology skills are becoming increasingly disadvantaged in the labour market.

The process of technological change results in skills, particularly those which are highly specialized, becoming swiftly obsolete. Workers will have to be retrained frequently to cope with technological change, underlining the importance of early acquisition of the basic skills and aptitudes which are needed for successful lifetime learning.

Macroeconomic Policies to Facilitate Change

A key factor in a country's ability to manage change is the creation of a conducive macroeconomic climate. In countries with low growth and high unemployment, labour and business resist change since workers who lose their jobs have little chance of finding new employment and business has little opportunity to offset declines in one area with expansion in another. Under these circumstances energies are directed by both business and labour towards the preservation of the status quo as it is considered preferable to the outcome of change.

In countries with rapid output and employment growth workers who lose their jobs in one sector have more opportunity to take advantage of job openings elsewhere in the economy, and businesses can readily diversify into areas with more growth potential. For these reasons, it is extremely important that attention be devoted to the development of successful macroeconomic and industrial policies.

The most important element of a macroeconomic environment conducive to change is a commitment to the objective of full employment. Work is the principal means by which individuals participate in the economy, and the creation of jobs is the best way to establish an equitable distribution of income. Moreover, most people consider their jobs more than just a source of current income. Over time, they invest their careers in a company or an industry, and they establish a form of "equity" in their employment situation. Adjustment to technological and economic change will take place most quickly and with the least harm to individuals when this form of equity is recognized. An essential strategy for managing change must therefore be the rapid creation of productive, meaningful, full-time jobs. Such a strategy should also encompass recognition of the changing nature of work in terms of time required for skill updating and upgrading.

Monetary policy also plays a part in facilitating change. Low real interest rates are a critical factor in promoting higher investment, faster economic growth and higher employment. In the 1980's, real interest rates have been above historical levels. The spread between Canadian and U.S. interest rates has also been excessive, reducing our competitiveness. The result has been slower employment growth and more difficult adjustment to change. Part of the solution is an interest rate policy appropriate for full employment. This requires a recognition by the Bank of Canada that control of inflation cannot be the sole objective guiding interest rate policies,

coupled with recognition by governments, at both federal and provincial levels, that fiscal policy should not be inflationary.

A Co-operative Approach to Policy Making

The Canadian institutional and political environment makes it very difficult to develop co-ordinated economic and industrial policies. Fragmented jurisdictions and competing objectives between the provinces and between levels of government pose serious impediments to our ability to adapt to changing international conditions. It is essential that governments find new ways of co-ordinating their actions to work towards the common goal of improving the adaptability of the Canadian economy.

The Canadian institutional and political environment has also worked against effective consultation with business and labour. As a result, we have less concensus about common economic and social goals than do many of our competitors in world markets. Business, labour and governments must renew their efforts to develop a better shared understanding of how to make Canada more competitive, while at the same time dealing effectively with concerns for employment security. This will also require a new consensus on the importance of assisting those harmed by the adjustment process.

3 THE LABOUR MARKET

The Canadian labour market of the 1980s has been characterized by rapid change. Seven distinct trends have been identified, which are expected to continue into the next decade:

i) rapid turnover in the labour market;

ii) a marked shift in employment from the goods-producing sector to the service-producing sector;

iii) great disparity in the unemployment rate between southern Ontario and the rest of the country;

iv) a preponderance of new jobs in professional and managerial occupations;

v) an increase in the average age of the labour force;

vi) increased participation of women in the labour force; and

vii) concentration of employment growth in small business.

Turnover in Labour Markets

The number of individuals who leave their employer or are laid-off in any given year in Canada is very high. The reasons for this are not well understood. This rapid turnover means that few workers will stay with one firm, or one industry or even in one occupation for a long period of time. The best way to prepare for this mobility is through the acquisition of transferable skills which lead to more security in existing employment and a better chance of obtaining new employment in the event of lay-off. An orderly adjustment process will also require transitional assistance programs for displaced individuals. The provision to employees of notice of coming changes as soon as they are known by individual firms is a critical instrument for mitigating the adverse impacts of change.

Employment Shift to the Service Sector

Since 1981, employment growth in Canada has been primarily in the service-producing sector while the goods-producing sector has still not regained pre-recession levels. Statistics Canada data indicate that the share of employment accounted for by service-sector workers (excluding government) has risen from 60 per cent in 1981 to 64 per cent in 1987.

This relative shift of employment toward the service sector is not new. Employment in the primary sector has been declining in relative terms since the turn of the century and in absolute terms since the 1940s. Employment in manufacturing has been falling in relative importance since the fifties and in absolute terms since the beginning of this decade. Part of this decline is due to the reclassification of some manufacturing jobs to the service sector, but most of it results from rapid productivity growth in the goods-producing sector.

Growth of service-sector employment has been largely confined to two industries: wholesale and retail trade and community, business and personal services. This latter industry, which includes services to business, health and welfare services and food and accommodation, is particularly important as it accounted for 70 per cent of net job growth in the eighties.

The declining share of employment in the goods-producing sector does not imply that it is becoming less important. The sector's share of real output has been relatively stable, and healthy goods-producing industries remain *essential* to the continued vitality of the Canadian economy. Each new job created or maintained in the goods sector creates or ensures additional jobs in the service sector through the multiplier effect. A strategy for the management of

change must recognize that the goods-producing sector will continue to be critical to the overall health of the economy. The development of new markets for manufactured goods is also required to maintain the employment share of the goods sector.

Regional Disparities

The unemployment rate in Ontario in 1988 was 5.0 per cent (and even lower in Metropolitan Toronto). In contrast, the rate outside Ontario was almost twice as high at 9.6 per cent, with all regions experiencing much higher unemployment (Atlantic 12.7 per cent, Quebec 9.4 per cent, Prairies 7.8 per cent, B.C. 10.4 per cent). Never in recent history has there been such a disparity between Ontario and the other provinces. In 1988, about forty per cent of total Canadian employment was in Ontario. Between 1981 and 1988, 54 percent of all new jobs have been created in Ontario. The low unemployment rate in Ontario, particularly in the Metropolitan Toronto area, facilitates the management of change while the high unemployment rates elsewhere create a much less conducive environment.

Professional and Managerial Employment

Between 1981 and 1988, about two thirds of the net employment growth in Canada has been in occupations which Statistics Canada has classified as "professional or managerial". Over the same period, the share of total employment represented by these occupations has risen from 25 per cent to 29 per cent. These numbers, however, may overstate the trend. Many of these new professional and managerial jobs do not provide high incomes, and at least some appear to involve the application of outdated occupational categories to a rapidly changing labour market. This is particularly true of many new service sector occupations which are considered "managerial" despite low pay levels.

The large concentration of net new jobs in managerial and professional classifications does not imply that training for other occupations can be ignored. Constant labour market turnover means continued new job openings even in areas where net employment growth is low, especially where there are a large number of older workers.

Nonetheless, continuing rapid employment growth in professional and managerial occupations does suggest that employment opportunities will be much greater for individuals who are well trained and educated while those without skills will face increasing difficulty in securing permanent employment. Further, Canada's continued economic growth will require a constant supply of well-trained individuals if a skills gap is to be avoided. Successful management of change thus requires increased attention to all forms of education, training and retraining.

The Aging of the Labour Force

The end of the baby boom in the sixties has resulted in the eighties in an increased proportion of the working-age population in the 25-and-over age group. The relative importance of the 55-and-over age group will increase sharply after the year 2000 when the first wave of the baby boom generation begins to turn 55. Although "hard core" unemployed young people will continue to face serious problems, demographic trends have alleviated overall youth unemployment considerably. The problem of older worker adjustment will continue to grow.

Older workers, for a variety of reasons, face greater difficulty in dealing with change and employers are also less prepared to hire older workers. The aging of the labour force thus means that our ability to deal with change through retraining workers and through movement from declining sectors to expanding sectors will be lessened and that the process of change will have to be facilitated to a greater degree than in the past.

Unfortunately, the already difficult adjustment problem for older workers has been made worse by recent changes to the way pension and severance pay entitlements are treated by the unemployment insurance system. In addition, the fact that adjustment programs for older workers are the responsibility of the Department of Labour and thus separate from other labour market programs administered by the Department of Employment and Immigration makes no administrative sense. The

problem is compounded by the need for co-ordination with provincial governments. This bureaucratic fragmentation is one reason for the failure to develop a comprehensive new adjustment program for older workers.

Increasing Participation of Women

A major ongoing structural change in the Canadian labour market is the increased share of the labour force accounted for by women - 44 per cent in 1988 compared to only 32 per cent in 1966. Women accounted for two-thirds of total labour force growth over this period and this trend is expected to continue.

Women are much more concentrated in part-time work, in clerical and service occupations, and in service industries, all of which tend to be associated with lower pay and poorer benefits. There is also evidence of pay inequities between men and women in similar occupations. In addition to their unequal status in the labour force, women continue to have greater household responsibilities than men.

The management of change and labour market policies in general must take into account the particular circumstances of women workers and the changing nature of the family. For example, the traditional limitations on occupational opportunities for women means that their participation in training programs covering a broad spectrum of occupations should be consciously encouraged and assisted. Steps should also be taken to make the workplace more flexible, and to accommodate family responsibilities which will increasingly be shared by men and women. Examples include time off for family responsibilities, flexible working hours and job sharing.

Small Business Growth

A disproportionate number of new jobs created in recent years have been in small business. Part of this trend is explained by the concentration of employment growth in the service sector where small businesses are more prevalent than large ones. Part of the trend may also result from the flexibility and adaptability of the small business sector, relative to larger firms.

The small business sector has been able to create many new jobs but has fewer resources to provide training for workers than do larger businesses. This suggests that there is a need to develop training strategies specifically oriented to the needs of small business employees if the skill level of the labour force as a whole is to be increased.

4 POLICIES FOR MANAGING CHANGE

The underlying principle behind the management of change is that we can best facilitate change when we anticipate it and compensate those who are harmed by it. There are five elements to this principle which can be used to evaluate and develop appropriate policies and programmes. These elements are:

- acceptance of the fact that change is on-going;
- reduction of the burden of change on specific groups and individuals;
- reconciliation of regional priorities with the successful management of change;
- providing financial resources to promote adjustment, and
- facilitation of the transfer of resources.

ACCEPTING THE ON-GOING NATURE OF CHANGE

Increased international integration and the introduction of new technologies are transforming the Canadian economy and the Canadian labour market. It is not a realistic option for Canadians to oppose these trends by reducing our participation in international trade or by slowing the introduction of new technologies.

This does not suggest that attempts should not be made to counteract negative aspects of international integration such as extreme exchange-rate volatility or unacceptable limitations on Canadian economic options. Nor does it mean that we should accept negative aspects of technological change such as the introduction of technologies in a manner which harms the environment or results in the dehumanization of the workplace. It does mean that we should adopt policies which allow us to maximize the positive potential of these changes to achieve our shared goals of increased creation of wealth, an improved standard of living for all Canadians, and increased opportunities for secure, well-paid employment. It is for these reasons that change should be shaped to our shared advantage.

REDUCING THE BURDEN OF CHANGE

Society as a whole benefits from technological and industrial change through higher incomes and better employment. But such changes can be judged as positive only if the benefits are distributed equitably. Unfortunately, market forces alone seldom have this result. Benefits such as higher incomes and new jobs accrue to individuals in one industry, occupation or region, while other people are displaced elsewhere. Society as a whole is not better off unless those who are displaced are given the opportunity of fully participating in the benefits of change.

For these reasons, a basic principle of managing change should be that those who suffer negative consequences are given support to facilitate readjustment. This principle is important from an equity point of view because it is manifestly unfair that the burden of change be borne by a small segment of society, while other members of society enjoy the benefits. In addition, reduction of the burden of change is efficient because it reduces resistance to processes which benefit society as a whole.

In the short term, some individuals will have to be compensated for the consequences of change. For older workers made redundant by shifts in international comparative advantage or by the introduction of new technologies, compensation may take the form of preretirement income supplementation. Younger displaced workers should be assisted through provision of training programs in areas where skill shortages have been identified.

We believe that labour market policy should have two key objectives: to reduce the costs an individual or group must bear for changes which benefit society as a whole; and to give our labour force the skills which are needed to meet the requirements of the high-growth potential industries. Promoting better access to training and skill upgrading programs is the best means of meeting these two objectives and the best investment Canada can make to facilitate the process of change.

Administration of Labour Market Programs

Unfortunately, current federal labour market programs under the Canadian Jobs Strategy (CJS) fall short of what is needed. They do not adequately deal with the problem of adjustment as such since the programs are targeted for the most part towards the long-term unemployed and those who face substantial barriers to full participation in the labour market. While programs are needed to meet the needs of these groups, we also need additional resources for programs which *anticipate* adjustment difficulties and provide effective assistance *before* workers are unemployed. We are also concerned that the CJS Skill Investment Program is not sufficient to meet Canada's training needs. New programs are needed to raise the skill level of the labour force as a whole and provide support for ongoing retraining if we are to be more adaptable and thus more receptive to change.

While the need for such programs has been increasingly recognized, considerable difficulties have been posed by divided jurisdiction between the federal and provincial governments. For example some provincial training strategies simply duplicate CJS programs, while other provinces have pursued different priorities. This creates considerable problems for both industries and individuals seeking assistance. Higher education is an area where the federal government spends considerable amounts but where the provinces have primary jurisdiction. Further difficulties are created by the dispersion of labour market programs between federal departments. Thus while CEIC has responsibility for the Canadian Jobs Strategy, the Department of Labour has administered adjustment programs in the past and retains responsibility for the development of an adjustment program for older workers.

Older workers suffer particularly serious adjustment problems and should be served through a targeted program which offers income supplementation and early retirement options as an alternative to participation in training programs. The program for older worker adjustment (POWA) makes a limited attempt to respond to this need, but progress in signing agreements with the provinces has been slow.

Recommendation 1:

A permanent federal-provincial Council of Ministers responsible for labour market issues should be established to help develop better coordinated policies. This Council should involve all departments with responsibility for labour market programs and should be supported by a Federal-Provincial secretariat. The CLMPC Board of Directors should meet with this council on an annual basis.

Recommendation 2:

Renewed efforts should be made to establish a program for older worker adjustment across all jurisdictions in Canada, so that older workers are not penalized by federal-provincial jurisdictional and cost-sharing disagreements.

Recommendation 3:

Pension and severance pay entitlements should not be included in earnings for unemployment insurance purposes. The treatment of these benefits should be restored to the pre-1984 status

Training Programs

Existing CJS programs are primarily directed towards the training of those who are outside the

existing employed work force. Little assistance is made available to support training and retraining programs implemented by industry to forestall adjustment problems, to raise productivity, and to enhance competitiveness. Such programs are important if the skill level of the labour force as a whole is to be increased and if individual workers are to be given marketable skills which will ensure continued employment with their current employer or elsewhere.

Despite the importance of skill development to industrial performance, training needs are barely known at this time. There is a compelling need for reliable data on current training programs and employer spending on training, if better policies are to be developed.

An effective industrial training strategy will also depend upon the existence of a sound public education system. Employees must have well developed literacy, numeracy and basic learning skills if they are to be able to adjust to change through periodic training and re-training.

Recommendation 4:

A strong commitment should be made to the development of a co-ordinated national training strategy with a focus on the development of skills which are useful to more than one employer. Skill certification must be made fully transferable between provinces. Such a strategy will be effective only on the basis of the full participation and co-operation of the labour market partners, both levels of government, and public educational institutions.

Recommendation 5:

The federal government should assume the lead role, in co-operation with the provinces and the labour market partners, in designing and implementing national programs to eradicate illiteracy and to upgrade the basic skills of the labour force.

Recommendation 6:

The federal and provincial governments should collaborate in the development of retraining programs to deal with skill obsolescence.

Recommendation 7:

The current provisions of the Canadian Job Strategy should be amended immediately to permit UI recipients to participate in approved training programs, without a waiting period.

Unemployment Insurance

The Unemployment Insurance program is a social insurance program which is funded to a very large extent through premiums paid by employers and employees. The interests of those who pay for the bulk of the program are not clearly reflected and in reality the program is controlled and administered by a federal government department. This has led to serious misunderstandings over the role and purpose of unemployment insurance which should not be seen as a government income support program but rather as a system through which workers receive an entitlement to benefits on the basis of premiums paid and other eligibility criteria.

Recommendation 8:

We recommend that the Unemployment Insurance Commission be made an autonomous body accountable to Parliament. The Board of Directors should consist of a majority of employer and union representatives, with the remaining members appointed by government. Reform of the unemployment insurance system should be the responsibility of this Board.

Realizing that this recommendation will require major restructuring, we further recommend, as an interim measure, the broadening of the existing Unemployment Insurance Commission to include a larger number of employer and union representatives.

RECONCILING REGIONAL PRIORITIES

An approach to managing change which stresses the re-allocation of resources toward high productivity sectors may pose problems in areas where the economic base is narrow or highly specialized. In these regions there may be few expanding sectors to provide employment opportunities to workers

losing jobs in uncompetitive sectors. Recovery from the 1981-82 recession and subsequent employment growth has been extremely uneven, and unacceptably high unemployment rates still exist in many regions. Within this context, there remains a need for some direct job creation spending by governments.

Flexibility within federal government programs needs to be developed so that regions can respond to their own particular needs by moving funds across programs and within programs. The appropriate mix of training, job creation and labour adjustment measures should accommodate local labour market differences.

Past government programs have failed to satisfactorily differentiate between regional and industrial development objectives. As a result, funds which were ostensibly targeted towards regional objectives were often spent in the more developed regions. For example, the Neilson Task Force found that in 1985 Ontario received 48 per cent of program expenditures under the Industrial and Regional Development Program (IRDP). The Atlantic Provinces Economic Council estimates that in the same year, the Atlantic Provinces received just 18 per cent of IRDP funds. Regional development funds are often used to support declining industries which can, at best, maintain existing levels of employment rather than serve as sources of future regional growth.

Recommendation 9:

The Community Futures program in CJS should be expanded to meet the specific needs of isolated communities with high unemployment rates. The provision in this program for direct job creation should be given greater emphasis.

Recommendation 10:

Regional development policy should be pursued in a manner which is consistent with the industrial and labour market policy objectives proposed by the Task Force. Industrial policy should enhance regional goals and should concentrate on support for new industries and higher value-added activities rather than upon maintenance of employment in sectors with little chance of long-run survival.

Recommendation 11:

Base level federal funding for labour market programs and industrial development programs should be significantly higher on a per capita basis in the less developed regions, and changes in the level of funding allocated to each region in each year should vary directly with changes in regional economic activity.

PROVIDING FINANCIAL RESOURCES TO PROMOTE ADJUSTMENT

The purpose of the unemployment insurance system is to provide income maintenance during periods of unemployment in order to provide workers the time and opportunity to seek employment. This is an important function which should remain intact.

In addition, new resources must be made available to fund training and retraining programs, to assist labour mobility, to fund educational leave programs and, on occasion, to help finance plant-level assistance measures. These resources must be available not only to those who require re-training or other adjustment assistance relevant to their jobs, but also to the unemployed.

We believe that an appropriate system for providing additional funds would focus on the firm, industry and individual levels, would support and build on existing training mechanisms, and would include extensive business-labour involvement. Such a system should distinguish between three different types of adjustment:

- *Ongoing training in competitive establishments.* In this case the main objective is to compensate for the fact that some firms train and others do not, leading to "raiding" and insufficient training opportunities. The necessary adjustments are at the industry level.
- *Special retraining in firms which require major adjustments to remain competitive, because of technological change or other external changes.* In these cases, the prob-

lem is that the firm may not be sufficiently profitable, at the time, to finance the necessary programs. Appropriate adjustments are at the level of the firm.

- *Retraining, mobility and other adjustment assistance for employees of firms which have gone out of business, or are in danger of imminent failure.* In these cases adjustment cannot be provided through an employment situation, and the appropriate adjustments are at the individual level.

In accordance with these principles, the following recommendations provide a three-tiered system for the provision of financial resources to promote adjustment.

Recommendation 12:

To provide additional funds for ongoing training, we recommend that governments should encourage the establishment of training systems on a voluntary, industry-by-industry basis. The feasibility of levy-grant systems, jointly administered by business-labour boards, should be examined by the CLMPC.

Recommendation 13:

To provide financing for special retraining programs to respond to technological change or other major adjustment problems, governments should support the establishment of trusteed funds by individual companies. Tax incentives should be used to encourage contribution to these funds in profitable years. The funds could then be used to finance major adjustments under the joint control of employers and unions.

Recommendation 14:

To provide adjustment assistance to employees of firms which cannot survive industrial restructuring, we recommend that additional resources be allocated to the Community Futures program. This program should be expanded to cover a wider range of communities and should provide adjustment assistance directly to individuals.

FACILITATING THE TRANSFER OF RESOURCES

A re-allocation of resources towards the sectors of the economy where they are most likely to contribute lasting economic benefits will result in a better standard of living for society as a whole. Increased international trade and technological change speed up this re-allocation process by reducing rates of return in less competitive sectors or firms and by increasing rates of return in sectors or firms which enjoy a competitive advantage. Policies to successfully manage change should facilitate greater flexibility in the transfer of resources.

The more volatile economic environment creates a strong need to develop an "early warning" system through which industries and sectors suffering potential adjustment difficulties are identified before they become totally uncompetitive. Identification of problems at an early stage by agencies such as the Industrial Adjustment Service could avert layoffs or plant closures at minimum cost through the development of effective restructuring strategies.

Industrial policy should reduce or eliminate assistance to firms and sectors which are unable to regain long-term competitiveness (subject to regional development considerations). One approach to such an industrial policy is for government to work with business and labour to identify sectors which have the greatest potential for growth and to reinforce this potential through targeted measures. Another approach is to stress framework policies such as general support for R & D and provision of infrastructure which treat all sectors and firms on an equal basis and allow market forces to determine which sectors become competitive. Of course, sector-specific and framework policies are not mutually exclusive and some mix of the two may be found to be most appropriate.

Supporting New, High-Growth Industries

The rapid growth of highly productive, internationally competitive industries is of critical importance if successful adjustment of the economy as a whole is to take place. Such industries must grow at a sufficient rate to create high-quality, new jobs to offset job losses elsewhere.

It should be emphasized that the high growth potential industries are not just the new "leading edge", high technology industries. While Canada does need to significantly expand this important sector - which has been an area of past weakness - we also need to ensure that the growth prospects of our existing resource based and secondary manufacturing sectors are enhanced through increased investments in sophisticated new plant and equipment, skills training and research and development.

The focus of industrial policy should be to promote the growth of high valued-added, internationally competitive companies. This will involve creation of new knowledge-based manufacturing industries and realization of the potential for growth in existing industries.

Recommendation 15:

The central aim of any industrial policy should be to create a solid core of internationally competitive, technologically sophisticated, high value-added Canadian based companies.

Promoting Research and Development

The growth of high value-added industries will depend upon a major national commitment to research and development. Yet Canada spends only 1.4% of its gross domestic product on research and development compared to 2.7% in the U.S. and Japan, 2.5% in West Germany and Sweden, and 2.3% in Britain. Currently governments pay for only 20% of the research and development undertaken by Canadian industry, compared to 40% in the U.S. Increasing research and development activity to levels which match those of our international competitors will require a sustained, co-operative effort on the part of federal and provincial governments, the private sector and academic institutions.

It will be impossible to increase the level of research and development unless we educate and train more scientists, applied scientists and technicians, and a genuine national commitment to the creation of a more technologically advanced society will demand the provision of significant new resources to the educational system and a major re-ordering of educational priorities. These are issues which merit examination in greater detail in the future.

Recommendation 16:

A major national priority should be to substantially increase spending on research and development activities in Canada in as short a time as is consistent with the efficient use of funds.

Recommendation 17:

It is imperative that governments significantly increase their existing levels of support for university and college based research, and the research councils. At the same time, research by these bodies should be closely linked to the needs and potential of Canadian industry and communities through the creation of effective research advisory councils, and joint ventures with industry.

Recommendation 18:

Industry-based research and development must be increased through a greater financial commitment on the part of the private sector, through the collective participation of individual firms in industry-wide research efforts, and through increased government financial support for industry efforts.

Building on our Industrial Strengths

A greater policy focus on the new, high technology industries should not be implemented at the expense of programs which aim to increase value-added activities in existing industrial sectors which can reinforce their competitiveness through the application of new technologies. It is too often forgotten that much of the resource-based sector is highly

sophisticated in technological terms and has a strong potential for growth through the development of new, high value-added products and more innovative use of existing technologies. Building high value-added industries linked to the resource sector is also of particular importance if goals of regional development are to be achieved.

Recommendation 19:

Realization of the potential for increasing high value-added production in the resource, and resource-related and manufacturing sectors through effective use of emerging product and process technologies should continue to be an important focus of industrial and regional policy.

Co-ordinating Industrial and Labour Market Policies

The new federal Department of Industry, Science and Technology will have a mandate which emphasizes support for new "leading edge" industries rather than support for industrial adjustment, and there is no clearly defined successor program to the Industrial and Regional Development Program (IRDP) which had a major adjustment focus and which expired in June, 1988. This means that there is now no major spending program targeted towards industries in difficulty except for those that are eligible on the basis of regional development criteria.

At the same time, regional development responsibilities are now divided between the new Department - which is still responsible for Ontario and Quebec - and two new agencies, the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Economic Diversification Office. This complex institutional structure makes a clear definition of the respective roles of industrial and labour market policy and effective integration between them all the more important. For example, relevant training programs must be developed on the basis of thorough understanding of industrial development priorities at the regional level.

If industrial policy were made entirely consistent with the objectives set out in this report, funds would not be made available on a continuing basis to industries which have no hope of regaining long-term competitiveness. Instead, funds would be made available to support labour adjustment measures such as early retirement, retraining and job mobility. Under certain exceptional circumstances - such as the possible closure of a large employer in an isolated community with high rates of unemployment - industrial assistance could be made available. It is, nonetheless, desirable to draw a clear line between the goals of industrial and labour market policy. This would in turn allow for a re-allocation of financial resources to labour market programs.

Recommendation 20:

The effective co-ordination of industrial and labour market policies will require extensive consultation and collaboration between governments and the labour market partners. This should involve the Department of Industry, Science and Technology and the two new regional development agencies responsible for industrial assistance programs in the West and the Atlantic.

Recommendation 21:

The need for an integrated approach is most pressing at the regional level. The new regional agencies - and their Ontario and Quebec counterparts in the Department of Industry, Science and Technology - should be directed to work closely with the regional offices of CEIC and the appropriate provincial government agencies in order to develop a coherent set of industrial and labour market programs suited to regional needs.

5 WORKING TOGETHER

Business and labour are the two key players in the management of change. The proposition that these two labour market partners should "work together" is often articulated but rarely translated into a key principle of public policy. This proposition must also be transformed into concrete institutional mechanisms if it is to be effective.

Training and Adjustment Program Delivery

Existing training and adjustment programs must be more accurately targeted to meet the real needs of labour market adjustment. Business and labour are in a unique position to identify the needed changes. Existing mechanisms, such as the Canada Employment and Immigration Advisory Council, or the worker and employer commissioner structure embodied in the Canada Employment and Immigration Commission itself, are inadequate to accomplish this task. Major changes are required to fully involve business and labour in the delivery of labour market programs.

Recommendation 22:

All training and adjustment programs at the federal level should come under the aegis of a new employment commission whose members would consist of an equal number of business and labour appointees with a neutral chairman. The Commission would have the power to direct the implementation and operation of programs approved under the appropriate legislative instruments enacted by Parliament. In order to ensure consistency between training and adjustment programs and the unemployment insurance program, the same labour and business representatives would sit on both the commission recommended here and the unemployment insurance board proposed in recommendation 8.

The Industrial Adjustment Service

The Industrial Adjustment Service or IAS - a relatively small division within Employment and Immigration Canada - has been widely seen as a success in its task of assisting enterprise-level adjustment programs. The reality of the shop floor inevitably involves labour relations and labour market policies. The IAS is one of the few programs that builds on the strengths of working relationships in the search for mutually acceptable problem solving. Joint enterprise-level committees have been established under the auspices of the IAS to deal with labour force adjustment prompted by economic or technological change, and they have helped to avert or alleviate the consequences of mass layoffs and plant closures. The IAS has a very small budget and its successes are not widely appreciated.

Recommendation 23:

The Industrial Adjustment Service depends for its success on the willing and active cooperation of business and labour, and upon wide knowledge of its activities on the part of the labour market partners. Accordingly, business and labour should play a larger role in its operation. The Service should be carried out under the direction of a business-labour council on a direct and continuing basis. This council would also have the responsibility to inform individual unions and businesses of the availability of IAS services.

Recommendation 24:

In order to promote the formation of joint enterprise-level adjustment committees, the IAS should be given full control over the allocation of a significant percentage of labour market program funds. This percentage should be increased in line with the growing use of the service,

but funds should not be diverted from existing joint business-labour organizations.

Shaping Change

There has been progress at the national level towards building upon past experiences of labour - business cooperation in the development of industrial and labour market policy. Nonetheless, there is need to build further consultative mechanisms which will extend this process to the regional and community levels.

Public consultation over the appropriate mix and level of labour market programs delivered to a particular community through the Canadian Jobs Strategy is now undertaken through Local Advisory Committees which are established on a political boundary basis and chaired by MPs. This model has been widely criticized because committees do not match local labour markets, and because the advisory process should not be political in nature.

Recommendation 25:

Labour Market Councils should be organized on a local labour market/community basis and business and labour should be equally represented on these Councils, along with members of the training community, local governments and other interested parties. Business and labour representatives should co-chair the Councils, whose function would be to advise both federal and provincial governments on local needs and priorities and to monitor the local delivery of programs.

Conclusion

This Task Force Report has identified several important trends which will shape the Labour Market for the rest of this century. We have stressed the importance of adapting to a changing international environment, while at the same time providing adjustment assistance to those who are harmed by industrial restructuring. And we have emphasized that policies to facilitate change must include a suitable macroeconomic environment, with appropriate measures to create new jobs.

We have also pointed to a number of weaknesses in Canadian labour market policy, and have made twenty-five recommendations which we believe will improve the ability of the economy to adapt. The major theme of our recommendations is that the direct involvement of business and labour is essential, if we are to improve our ability to manage change. Unfortunately, Canada currently lacks the institutional framework to fully involve business and labour in the policy making process and it is for this reason that many of our recommendations have been directed to government.

Canadian Labour Market and Productivity Centre

Centre canadien du marché du travail et de la productivité

Rapport du GROUPE DE TRAVAIL PATRONAL/SYNDICAL SUR L'ADAPTATION

janvier 1989

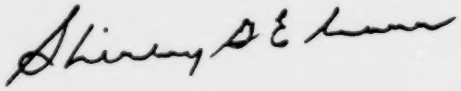
Janvier 1989

Le présent rapport, "Travaillons ensemble à gérer le changement" a été produit par un Groupe de travail nommé par le Conseil d'administration du Centre canadien du marché du travail et de la productivité à l'été de 1987, après un Forum sur les stratégies commerciales pour le Canada. Il constituait le principal document d'étude lors du Forum sur l'adaptation, que le Centre a tenu à Ottawa les 25 et 26 janvier 1989.

Le Groupe de travail est formé de six distingués chefs d'entreprises et dirigeants syndicaux du Canada : Jalynn Bennet, Gérard Docquier, James McCambly, Roger Phillips, Nancy Riche et Thomas Savage. Il avait pour mandat d'examiner l'opportunité des programmes existants d'adaptation des travailleurs et de l'industrie du Canada, et d'envisager des méthodes permettant au patronat et aux syndicats de mieux gérer le processus de changement économique.

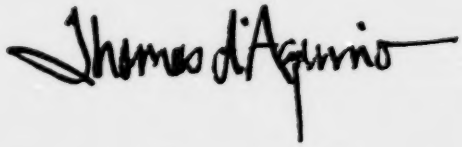
Bien que le rapport ne représente que les vues de ses six signataires, il est remarquable en ce sens qu'il amorce un processus de dialogue pratique entre le patronat et les syndicats sur des questions d'importance nationale. Nous croyons qu'il a constitué pour les deux partenaires du marché du travail une base utile de discussion et qu'il éprouve un cadre précieux pour le dégagement d'un plus vaste consensus patronal-syndical sur les importantes questions d'adaptation auxquelles le pays fait face.

La co-présidente (Travail)
du CCMTP,



Shirley Carr

Le co-président (Affaires)
du CCMTP,



Thomas d'Aquino

TRAVAILLONS ENSEMBLE À GÉRER LE CHANGEMENT

AVANT-PROPOS

En août 1987, nous avons été invités à former un Groupe de travail ayant pour rôle d'examiner «la pertinence des programmes, des politiques et des pratiques axés sur l'effet du changement sur le marché du travail», et d'étudier les méthodes au moyen desquelles le milieu des affaires et le monde du travail pourraient contribuer à une gestion plus efficace du changement.

Au cours de notre mandat, nous avons discuté de questions très diverses, allant des principes directeurs généraux aux stratégies détaillées d'action pratique. Ces discussions ont fait ressortir quatre points saillants :

.Dans toute politique de gestion du changement, il doit y avoir un équilibre entre les besoins des employeurs et ceux des travailleurs. Les entreprises commerciales doivent s'adapter à la nouvelle technologie et aux conditions changeantes de la concurrence, tout comme les travailleurs ont besoin d'une certaine sécurité d'emploi. Tous doivent tirer parti des avantages que procureront les changements futurs.

.Pour que le processus de changement soit efficace et équitable, il faudra introduire de nouvelles initiatives qui changeront l'orientation des programmes d'adaptation des entreprises vers les particuliers. En concevant ces programmes, nous devons trouver l'équilibre entre les mesures à court terme destinées à aider les travailleurs menacés de chômage et les mesures à long terme permettant d'adapter plus facilement l'économie et ainsi de réduire le fardeau de l'adaptation pour les particuliers.

.Les principaux obstacles à l'élaboration de politiques d'adaptation plus efficaces sont la fragmentation des compétences et les objectifs concurrents des treize administrations publiques du Canada. Une collaboration sans précédent entre ces dernières est une condition sine qua non d'une meilleure gestion du changement.

.Le milieu des affaires et le monde du travail devront participer bien davantage à l'élaboration des politiques du marché du travail et à l'exécution des programmes pertinents. Cependant, la séparation des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces nuit à l'efficacité des consultations. Il importe de réduire le rôle des administrations publiques et d'accroître celui des intervenants sur le marché du travail dans la conception et l'application des programmes du marché du travail. A cette fin, les gouvernements devront adopter une attitude plus ouverte, tandis que le milieu des affaires et le monde du travail devront déployer de nouveaux efforts pour mieux comprendre leurs objectifs respectifs.

Comme membres du Groupe de travail, nous ne prétendons pas avoir les réponses à toutes ces questions complexes. Nos recommandations de nature politique ne garantissent pas l'introduction du processus de changement en douceur et sans douleur pour les Canadiens. Cependant, une collaboration efficace du milieu des affaires et du monde du travail au niveau des politiques et des programmes qui façonnent notre environnement pourrait grandement améliorer notre capacité d'instaurer un processus de changement efficace et équitable.

Jalynn Bennett

Gérard Docquier

James McCambly

Roger Phillips

Nancy Riche

Thomas Savage

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Jalynn Bennett est vice-présidente, Développement de l'entreprise, la Compagnie d'assurance-vie Manufacturers du Canada. Elle est chef du Groupe de consultations sectorielles, ou GCSCE, sur les services financiers établi par le gouvernement fédéral. Mme Bennett est aussi membre du Comité consultatif de Grandpré sur l'adaptation.

Gérard Docquier est directeur national pour le Canada des Métallurgistes Unis d'Amérique, qui représentent quelque 160 000 membres. Il est vice-président du Congrès du Travail du Canada, qu'il représente, avec les Métallos, auprès de l'OIT. M. Docquier est aussi membre du Comité de direction et du Conseil d'administration du CCMTP.

James McCambly est président de la Fédération canadienne du travail, qui représente plus de 215 000 membres. Il est membre du Comité de direction et du Conseil d'administration du CCMTP. M. McCambly est aussi membre du Comité consultatif du premier ministre sur l'adaptation.

Roger Phillips est président et chef de la direction d'IPSCO Inc. Il est membre du Conseil canadien des chefs d'entreprises et membre du Conseil d'administration du Conference Board du Canada. M. Phillips siège également au Conseil du CCMTP et est membre du Comité de direction du Centre.

Nancy Riche est vice-présidente exécutive du Congrès du Travail du Canada, la plus grande centrale syndicale au Canada, qui compte quelque 2,2 millions de membres affiliés. Elle a été secrétaire-trésorière du Syndicat national de la Fonction publique provinciale, de 1984 à 1986. Mme Riche est aussi vice-présidente du Nouveau Parti démocratique.

Thomas Savage est président du Conseil et président d'ITT Canada Limitée. Il est membre du Comité des politiques du Conseil canadien des chefs d'entreprises et président du Conseil des gouverneurs de l'Institut canadien de gestion. M. Savage est aussi membre du Comité de direction et du Conseil du CCMTP.

SOMMAIRE

1 *Travaillons ensemble à gérer le changement* est basé sur une perception mutuelle du milieu des affaires et du monde du travail selon laquelle il est particulièrement difficile de s'adapter aux pressions du changement économique dans le cadre politique et institutionnel du Canada et que, en tant qu'intervenants-clés sur le marché du travail, ils peuvent contribuer à une gestion plus efficace du changement.

2 Les pressions de la restructuration industrielle au Canada sont essentiellement dues à *l'évolution mondiale rapide*, caractérisée par une intégration internationale accrue et d'importants changements technologiques. Ces tendances exercent beaucoup de pression sur le marché du travail et font ressortir le besoin urgent de rationaliser certains programmes et d'adopter de nouvelles approches innovatrices.

3 Les stratégies visant à accroître la souplesse du marché du travail doivent être établies dans un *cadre macro-économique propice au changement*. L'élément le plus important est une volonté ferme de créer des emplois, car le plein emploi est la meilleure façon d'assurer une répartition équitable des gains issus de la restructuration industrielle. La politique monétaire doit aussi tenir compte du besoin d'accroître les investissements et d'accélérer la croissance économique.

4 Outre le milieu externe changeant, un certain nombre d'importantes *tendances du marché du travail* créent un besoin supplémentaire de programmes de formation et d'adaptation. Ces tendances comprennent notamment les changements démographiques, des déplacements entre les secteurs industriels et les disparités régionales croissantes. Ces problèmes sont aggravés par la fragmentation des compétences et les objectifs concurrents entre les provinces et entre les paliers de gouvernement.

5 Les recommandations du Groupe de travail à l'égard des *politiques de gestion du changement* sont fondées sur le principe selon lequel le changement se fait plus facilement lorsqu'on peut le prévoir et indemniser ceux qui en subiront des effets défavorables. Cinq éléments se rattachent à ce principe :

Accepter la nature permanente du changement.

Atténuer le fardeau du changement pour certains groupes et particuliers. On recommande notamment des politiques visant à coordonner les programmes gouvernementaux, à rationaliser le processus décisionnel, à assurer un accès plus équitable aux programmes d'adaptation, et à obtenir la collaboration du milieu des affaires et du monde du travail à l'administration des programmes du marché du travail.

Harmoniser les priorités régionales. On recommande notamment des modifications aux programmes gouvernementaux afin qu'ils répondent mieux aux besoins locaux, que les priorités d'investissement soient orientées vers les régions défavorisées et que l'accent soit mis sur la création de nouvelles industries à forte valeur ajoutée.

Affecter des ressources financières pour favoriser l'adaptation. On recommande un système de financement de trois niveaux s'articulant autour des éléments suivants : des programmes de formation volontaires au niveau de l'industrie qui seraient financés par les cotisations des employeurs; des incitations fiscales pour encourager les entreprises individuelles à établir des fonds constitués en fiducie pour financer l'adaptation future; et l'affectation de fonds réservés au financement d'un fonds d'adaptation national pour les travailleurs déplacés. Le milieu des affaires et le monde du travail administreraient conjointement ces trois programmes.

Faciliter le transfert des ressources. On recommande notamment des mesures destinées à appuyer les nouvelles industries à potentiel de croissance élevé, à promouvoir la recherche et le développement, à coordonner la politique industrielle et la politique du marché du travail et à consolider les points forts de notre industrie.

6 Le thème principal de *Travaillons ensemble à gérer le changement* est le suivant : *le milieu des affaires, le monde du travail et les administrations publiques doivent travailler ensemble* à mettre en oeuvre de nouvelles politiques coordonnées afin que l'économie canadienne s'adapte plus facilement et devienne plus équitable. Le Groupe de travail recommande un certain nombre d'initiatives particulières à cette fin.

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 1

2 L'ÉCONOMIE 2

L'économie mondiale changeante 2

Des politiques macro-économiques facilitant le changement 3

La collaboration à l'élaboration des politiques 4

3 LE MARCHÉ DU TRAVAIL 5

Le renouvellement du marché du travail 5

Le déplacement de l'emploi vers le secteur des services 5

Les disparités régionales 6

Les emplois dans la catégorie du personnel professionnel et de direction 6

Le vieillissement de la population active 7

L'accroissement du taux d'activité des femmes 7

La croissance des petites entreprises 7

4 LES POLITIQUES DE GESTION DU CHANGEMENT 9

ACCEPTER LA NATURE PERMANENTE DU CHANGEMENT 9

ATTÉNUER LE FARDEAU DU CHANGEMENT 9

L'administration des programmes du marché du travail 10

Les programmes de formation 11

L'assurance-chômage 11

HARMONISER LES PRIORITÉS RÉGIONALES 12

AFFECTER DES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR FAVORISER L'ADAPTATION 13

FACILITER LE TRANSFERT DES RESSOURCES 14

Appuyer les nouvelles industries à potentiel de croissance élevé 15

Promouvoir la recherche et le développement 15

Consolider les points forts de notre industrie 15

Coordonner la politique industrielle et la politique du marché du travail 16

5 TRAVAILLONS ENSEMBLE 17

L'application des programmes de formation et d'adaptation 17

Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie 17

Façonner le processus de changement 18

Conclusion 18

1 INTRODUCTION

En juin 1987, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité a tenu son premier forum sur les *Stratégies commerciales pour le Canada* organisé par le milieu des affaires et le monde du travail. Ce forum est né de la croyance que partagent le milieu des affaires et le monde du travail selon laquelle un dialogue continuel sur les questions socio-économiques vitales serait à l'avantage de tous les Canadiens.

Le premier forum a fait ressortir d'importantes divergences de vues entre le milieu des affaires et le monde du travail quant aux effets qu'un traité commercial bilatéral aurait sur les emplois. Cependant, tous les participants ont reconnu qu'il était particulièrement difficile de s'adapter aux pressions du changement économique dans le milieu politique et institutionnel du Canada.

L'un des défis que doit surmonter toute tête dirigeante est d'être en mesure de laisser de côté les hypothèses et les méthodes classiques sans pour autant sacrifier les valeurs fondamentales ou les intérêts légitimes. De l'avis de tous, il est temps que le milieu des affaires et le monde du travail commencent à unir leurs efforts pour gérer le processus de changement qui transforme actuellement la vie des Canadiens. Par conséquent, en août 1987, le Conseil d'administration du CCMTP a créé un Groupe de travail chargé de préparer le terrain pour la tenue d'un nouveau forum sur la gestion du changement. Voici donc le rapport du Groupe de travail.

Pour faciliter la tâche du Groupe de travail, le personnel du CCMTP a préparé deux documents de fond : *La politique industrielle et régionale et la gestion du changement* et *Les politiques et programmes du marché du travail*. Le Groupe de travail s'est notamment appuyé sur ces documents pour formuler ses recommandations.

Le rapport du Groupe de travail s'articule autour des tendances qui façonneront le marché du travail d'ici l'an 2000, ainsi que des moyens que le milieu des affaires et le monde du travail peuvent prendre pour mieux s'adapter ensemble à ces tendances. L'examen que nous avons fait des politiques et des programmes de l'industrie et du marché du travail laisse poindre certaines faiblesses importantes auxquelles nous devons remédier. A long terme, certaines de ces solutions devront s'accompagner de changements aux valeurs fondamentales de la société. Notre conclusion centrale est la suivante : dans le processus de gestion du changement, le gouvernement doit reconnaître que le milieu des affaires et le monde du travail sont les deux intervenants-clés sur le marché du travail.

2 L'ÉCONOMIE

L'économie canadienne est de plus en plus influencée par des pressions externes. Les tendances internationales entraînent une foule de problèmes sur le marché du travail au Canada. Les recommandations qu'a formulées le Groupe de travail pour régler ces problèmes particuliers se trouvent aux chapitres IV et V. Pour gérer le processus de changement de façon efficace, un cadre macro-économique propice au changement est essentiel. A cette fin, il faut s'engager à poursuivre l'objectif du plein emploi, de façon à remplacer au fur et à mesure les emplois perdus par suite de la restructuration. En outre, la réduction des disparités régionales doit figurer au début de la liste des priorités. Nous devons aussi établir un cadre politique qui favorise la compétitivité tout en garantissant une certaine sécurité d'emploi.

L'économie mondiale changeante

Parmi les nombreux facteurs internationaux influant sur l'économie canadienne, les deux plus importants sont l'intégration accrue des économies mondiales et l'introduction rapide de nouvelles technologies. Bien que ces tendances précèdent notre décennie, leurs effets ne cesseront de s'accroître d'ici le siècle prochain.

Depuis quelques années, on assiste à une intégration accrue des principales économies nationales. Il en résulte une hausse constante de la part des exportations dans la production mondiale. Cette tendance a pris une allure particulièrement marquée au Canada, puisque la part des exportations dans le produit intérieur brut est passée de 18 % à 33 % depuis 1960. Une proportion importante de cette augmentation est due au Pacte de l'automobile entre le Canada et les États-Unis. Au cours de la même période, les exportations de pièces d'automobile ont compté pour environ deux tiers de l'augmentation des exportations de marchandises, et près d'un tiers consistait en d'autres produits finis. Bien que les exportations de matières premières aient de beaucoup augmenté, elles représentent maintenant une proportion moindre de nos exportations totales.

Les marchés d'exportation mondiaux sont devenus de plus en plus importants pour le bien-être des Canadiens. La hausse de nos exportations a donné lieu à une augmentation correspondante des importations, celles-ci intervenant maintenant pour près du tiers des biens et services que nous achetons.

L'intégration accrue s'est également traduite par une plus grande mobilité internationale des capitaux, qui a débouché sur une égalisation des taux d'intérêt et une volatilité accrue des taux de change. Les mouvements de capitaux à long terme ont également augmenté depuis quelques années, comme en témoignent, par exemple, les entreprises multinationales qui ont transféré leurs activités de production de certains pays à d'autres, y compris à des économies à faibles salaires du Tiers-Monde. Cela s'est traduit par une restructuration de l'industrie des pays industrialisés et par d'importantes pertes d'emplois dans certains secteurs.

En ouvrant davantage son économie, le Canada est devenu plus vulnérable aux fluctuations de la concurrence internationale, lesquelles découlent actuellement autant de la volatilité des taux de change que des transformations sous-jacentes de la position concurrentielle de chaque pays. La possibilité que des changements rapides et bouleversants se produisent est donc plus présente.

A la lumière de ces faits, il devient de plus en plus important que notre pays puisse transférer rapidement les ressources au sein des entreprises qu'entre celles-ci et les secteurs. La meilleure façon d'y arriver est de procéder à des investissements et à des

innovations, qui améliorent notre position concurrentielle tout en garantissant l'emploi et en maintenant ou en améliorant les niveaux actuels de salaires réels. Cependant, il faudra pour ce faire, trouver des façons d'éliminer les barrières interprovinciales. Il s'ensuit que toute nouvelle fragmentation des marchés canadiens entravera notre capacité de gérer le changement.

Une autre tendance importante des années 1980 est l'essor phénoménal de l'utilisation des nouvelles technologies, plus particulièrement celles qui reposent sur la micro-électronique. La plupart des observateurs sont d'avis que cette tendance s'accélérera dans la prochaine décennie à mesure que se poursuivra la révolution de l'information et que les entreprises continueront d'exploiter le potentiel que ces technologies leur offrent de façon à réduire les coûts en augmentant la productivité.

L'importance accrue du changement technologique donne lieu à des répercussions profondes pour l'économie canadienne. En effet, les nouvelles technologies ont amené d'importants gains de productivité, du moins dans le secteur des biens. Depuis 1981, la production horaire dans le secteur de la fabrication a augmenté à un taux de 3 % contre moins de 1 % entre 1973 et 1981. Dans les secteurs où la croissance de la productivité a connu une hausse et la demande de biens est demeurée faible, le changement technologique s'est soldé par une baisse marquée de l'emploi. L'industrie minière canadienne en est un exemple. Depuis 1981, à cause des gains de productivité amenés par la technologie, la production par travailleur y a augmenté de 84 %, tandis que l'emploi a régressé de 19 %. Les secteurs de la fabrication et des richesses naturelles ont également été largement touchés, quoiqu'à un degré moindre.

L'introduction de technologies plus complexes exige actuellement des compétences plus spécialisées d'un pourcentage important de la population active. Une très forte proportion des nouveaux emplois qui seront créés dans les années à venir nécessiteront au moins des études postsecondaires partielles. Parallèlement, les travailleurs faiblement qualifiés sur le plan technologique sont de plus en plus désavantagés sur le marché du travail.

Le processus de changement technologique entraîne l'obsolescence rapide des compétences, plus particulièrement celles qui sont hautement spécialisées. Pour faire face à cette situation, les travailleurs devront souvent se recycler, d'où l'importance pour eux d'acquérir très tôt les connaissances et aptitudes fondamentales qui leur permettront de poursuivre leur apprentissage pendant toute leur vie active.

Des politiques macro-économiques facilitant le changement

L'un des facteurs-clés qui amènent un pays à gérer le changement est la création d'un climat macro-économique propice. Dans les pays à faible croissance et à chômage élevé, le monde du travail et le milieu des affaires résistent au changement parce que les travailleurs qui perdent leur emploi ont bien peu de chances d'en trouver un nouveau et l'entreprise a bien peu d'occasions pour compenser les baisses d'un secteur par l'expansion d'un autre. Dans ces circonstances, le milieu des affaires et le monde du travail canalisent tous deux leur énergie à préserver le statu quo qu'ils considèrent comme préférable aux répercussions du changement.

Dans les pays qui affichent une croissance rapide de l'emploi et de la production, les travailleurs qui perdent leur emploi dans un secteur ont plus de possibilités de tirer parti des débouchés qui s'offrent ailleurs dans l'économie, et les entreprises peuvent facilement diversifier leur activité dans des secteurs à potentiel de croissance plus élevé. Pour ces raisons, il est extrêmement important d'accorder une attention à l'élaboration de politiques industrielles et macro-économiques favorables.

L'élément le plus important d'un climat macro-économique propice au changement est l'engagement à poursuivre l'objectif du plein emploi. Le travail est le principal moyen par lequel les particuliers contribuent à l'économie, et la création d'emplois est la meilleure façon d'assurer la répartition équitable du revenu. En outre, la plupart des gens considèrent leur emploi comme plus qu'une simple source de revenu à court terme. A la longue, ils font carrière dans une entreprise ou

une industrie et acquièrent certains «intérêts» dans leur emploi. Pour les particuliers, l'adaptation au changement technologique et économique se fera plus rapidement et plus facilement si l'on tient compte de ces intérêts. Par conséquent, la création rapide d'emplois à plein temps à la fois productifs et significatifs est l'une des stratégies essentielles de la gestion du changement. Une telle stratégie devrait aussi tenir compte de la nature changeante du travail, plus précisément du temps nécessaire au recyclage et au perfectionnement des compétences.

La politique monétaire joue aussi un rôle afin de faciliter le changement. Pour promouvoir une hausse des investissements de même qu'une croissance plus rapide de l'emploi et de l'économie, il est essentiel de pouvoir compter sur des taux d'intérêt réels faibles. Dans les années 1980, les taux d'intérêt réels ont grimpé à des niveaux historiques. En outre, l'écart excessif entre les taux d'intérêt canadiens et américains a réduit notre compétitivité. Ces facteurs ont contribué à ralentir la croissance de l'emploi et à rendre plus difficile l'adaptation au changement. Une partie de la solution consiste à établir une politique des taux d'intérêt qui favorise le plein emploi. A cette fin, la Banque du Canada doit reconnaître que le traitement de l'inflation ne peut être le seul objectif orientant les politiques des taux d'intérêt, tandis que le gouvernement fédéral et les provinces doivent reconnaître que la politique fiscale ne doit pas être inflationniste.

La collaboration à l'élaboration des politiques

Vu le cadre politique et institutionnel du Canada, il est très difficile d'y élaborer des politiques économiques et industrielles qui soient coordonnées. La fragmentation des compétences et les objectifs concurrents entre les provinces et entre les paliers de gouvernements nuisent énormément à notre adaptabilité aux conditions internationales changeantes. Il est essentiel que les administrations publiques trouvent de nouvelles façons de coordonner leurs politiques afin d'atteindre l'objectif commun consistant à accroître l'adaptabilité de l'économie canadienne.

Le cadre politique et institutionnel du Canada nuit également à l'efficacité des consultations avec le milieu des affaires et le monde du travail. Par conséquent, nos objectifs économiques et sociaux sont moins unanimes que ceux d'un bon nombre de nos concurrents sur les marchés mondiaux. Le milieu des affaires, le monde du travail et les administrations publiques doivent renouveler leurs efforts afin de mieux comprendre les moyens à mettre en oeuvre pour rendre le Canada plus compétitif tout en abordant de façon efficace les préoccupations en matière de sécurité d'emploi. Aussi, nous devons tous reconnaître l'importance d'aider ceux qui sont défavorisés par le processus d'adaptation.

3 LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Dans les années 1980, le marché du travail au Canada a été caractérisé par un changement rapide. On a relevé sept tendances distinctes, qui se poursuivront dans la prochaine décennie :

(i) le renouvellement rapide du marché du travail;

(ii) un important déplacement de l'emploi du secteur des biens vers le secteur des services;

(iii) la disparité énorme du taux de chômage entre le sud de l'Ontario et le reste du pays;

(iv) la prépondérance des nouveaux emplois dans la catégorie du personnel professionnel et de direction;

(v) l'augmentation de l'âge moyen de la population active;

(vi) l'accroissement du taux d'activité des femmes; et

(vii) la concentration de la croissance de l'emploi dans les petites entreprises.

Le renouvellement du marché du travail

Le nombre de travailleurs qui quittent leur emploi ou qui sont congédiés au cours d'une année donnée au Canada est très élevé, bien qu'on ait du mal à en saisir les raisons. Ce renouvellement rapide signifie que peu de travailleurs demeureront dans une entreprise, dans une activité économique ou même dans une profession pendant une longue période. La meilleure façon de se préparer à cette mobilité est d'acquérir des compétences transférables qui donnent au travailleur plus de sécurité dans son emploi actuel et de plus grandes chances de décrocher un nouvel emploi en cas de congédiement. Pour faciliter le processus d'adaptation, il faudra aussi mettre en oeuvre des programmes d'aide de transition à l'intention des travailleurs déplacés. De même, pour atténuer les effets défavorables du changement, il est essentiel que chaque entreprise informe ses employés des changements prochains dès qu'ils sont connus.

Le déplacement de l'emploi vers le secteur des services

Depuis 1981, la croissance de l'emploi au Canada s'est principalement produite dans le secteur des services, tandis que, dans le secteur des biens, l'emploi n'a pas encore remonté aux taux qu'il affichait avant les années de récession. D'après les données de Statistique Canada, la part de l'emploi accaparée par les travailleurs du secteur des services (à l'exception du gouvernement) est passée de 60 % en 1981 à 64 % en 1987.

Ce déplacement relatif de l'emploi vers le secteur des services n'est pas un fait nouveau. En effet, l'emploi dans le secteur primaire ne cesse de régresser en pourcentage depuis le début du siècle, et en chiffres absolus depuis les années 1940. L'emploi dans le secteur de la fabrication affiche une baisse constante en pourcentage depuis les années 1950, et en chiffres absolus depuis le début de la présente décennie. Cette baisse est partiellement attribuable à la reclassification de certains emplois du secteur de la fabrication au secteur des services, quoiqu'elle soit principalement due à la croissance rapide de la productivité dans le secteur des biens.

La croissance de l'emploi dans le secteur des services a été largement confinée à deux activités

économiques, à savoir le commerce de gros et de détail et les services socio-culturels, commerciaux et personnels. Ce dernier secteur, qui comprend les services fournis aux entreprises, les services médicaux et sociaux de même que l'hébergement et la restauration, prend une importance toute particulière puisqu'il a représenté pour 70 % de la croissance nette de l'emploi dans les années 1980.

La diminution de la part de l'emploi dans le secteur des biens ne traduit pas une importance moindre de celui-ci. La production réelle est relativement stable dans ce secteur, dont le rôle demeure *essentiel* à la vitalité continue de l'économie canadienne. Chaque nouvel emploi créé ou préservé dans le secteur des biens suscite ou garantit des emplois supplémentaires dans le secteur des services grâce à l'effet de multiplicateur. Toute stratégie de gestion du changement doit reconnaître l'importance soutenue du secteur des biens pour la santé globale de l'économie. Pour que le secteur des biens conserve sa part de l'emploi, il faudra aussi mettre en valeur de nouveaux marchés pour les produits fabriqués.

Les disparités régionales

En 1988, le taux de chômage en Ontario s'établissait à 5,0 % (il était encore plus bas dans la région métropolitaine de Toronto). En revanche, à 9,6 %, le taux à l'extérieur de l'Ontario était presque le double, et toutes les régions connaissaient un taux de chômage beaucoup plus fort (Atlantique : 12,7 %; Québec : 9,4 %; Prairies : 7,8 %; C.B. : 10,4 %). Jamais dans l'histoire récente n'aton vu une telle disparité entre l'Ontario et les autres provinces. En 1988, l'Ontario accaparait environ 40 % du nombre total d'emplois au Canada. Entre 1981 et 1988, 54 % de tous les nouveaux emplois ont été créés en Ontario. Le faible taux de chômage de l'Ontario, plus particulièrement dans la région métropolitaine de Toronto, facilite la gestion du changement. Par ailleur, les taux de chômage élevés dans le reste du pays en font un milieu beaucoup moins propice à la gestion du changement.

Les emplois dans la catégorie du personnel professionnel et de direction

Entre 1981 et 1988, environ les deux tiers de la croissance nette de l'emploi au Canada se situaient dans les professions classées par Statistique Canada dans les catégories «personnel professionnel ou de direction». Au cours de la même période, la part de l'emploi total que représentent ces professions est passée de 25 % à 29 %. Il se peut toutefois que ces chiffres exagèrent la tendance. Un bon nombre de ces nouveaux postes professionnels et de direction ne commandent pas une rémunération élevée et, dans certains cas, il semble qu'on ait appliqué des catégories professionnelles périmées à un marché du travail en évolution rapide. C'est particulièrement vrai des nombreuses nouvelles professions du secteur des services qui sont classées dans la catégorie «personnel de direction» malgré leurs faibles taux de rémunération.

L'importante concentration nette de nouveaux emplois dans la catégorie du personnel professionnel et de direction ne signifie pas qu'on peut négliger la formation dans d'autres professions. Le renouvellement constant du marché du travail laisse entendre qu'il y aura toujours des occasions d'emplois même dans les secteurs où la croissance nette de l'emploi est faible, et particulièrement dans les professions qui comptent un nombre élevé de travailleurs âgés.

Même à cela, la croissance rapide et soutenue de l'emploi chez le personnel professionnel et de direction indique effectivement que les occasions d'emplois seront beaucoup plus importantes pour les personnes qui jouissent d'une formation et d'une instruction adéquates, alors que celles qui ne disposent d'aucune compétence éprouveront des difficultés de plus en plus grandes à décrocher un emploi permanent. En outre, la croissance économique soutenue du Canada nécessitera un apport constant de personnes bien formées pour qu'on ne manque pas de compétences. Pour bien gérer le changement, il faudra donc porter une attention accrue à toutes les formes d'instruction, de formation et de recyclage.

Le vieillissement de la population active

La fin de l'explosion démographique dans les années 1960 a entraîné dans les années 1980 une augmentation du pourcentage de la population en âge de travailler dans le groupe d'âge des 25 ans et plus. L'importance relative du groupe des 55 ans et plus augmentera de façon marquée après l'an 2000, lorsque la première vague de cette génération de l'après-guerre atteindra 55 ans. Même si les jeunes chômeurs endurcis continueront de faire face à d'importants problèmes, les tendances démographiques ont considérablement réduit le taux de chômage global chez les jeunes. Le problème de l'adaptation des travailleurs âgés ne cessera de prendre de l'ampleur.

Pour toutes sortes de raisons, les travailleurs âgés éprouvent plus de difficulté à s'adapter au changement, et les employeurs sont moins disposés à embaucher des travailleurs âgés. Le vieillissement de la population active signifie donc que nous serons moins en mesure de faire face au changement par le recyclage des travailleurs et par des transferts entre des secteurs en régression et des secteurs en expansion, et qu'il faudra faciliter davantage le processus de changement que par le passé.

Malheureusement, le problème d'adaptation déjà difficile auquel font face les travailleurs âgés est aggravé par de récentes modifications à la façon dont les prestations de retraite et les indemnités de départ sont traitées par le système d'assurance-chômage. En outre, sur le plan administratif, il est tout à fait insensé que les programmes d'adaptation pour les travailleurs âgés relèvent du ministère du Travail et soient ainsi isolés des autres programmes du marché du travail administrés par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Le besoin de coordination avec les administrations provinciales ajoute à la gravité du problème. Cette fragmentation bureaucratique est l'une des raisons pour lesquelles on n'a pas réussi à élaborer un nouveau programme intégré d'adaptation pour les travailleurs âgés.

L'accroissement du taux d'activité des femmes

L'accroissement de la part des femmes dans la population active - 44 % en 1988 comparativement à seulement 32 % en 1966 - témoigne d'un important changement structurel qui ne cesse de se produire sur le marché du travail au Canada. Au cours de cette période, les femmes ont figuré pour les deux tiers de la croissance totale de la population active, et cette tendance à la hausse devrait se poursuivre.

Les femmes sont beaucoup plus concentrées dans les emplois à temps partiel, le travail de bureau et les industries et professions de services, c'estàdire des emplois qui tendent à offrir une rémunération inférieure et des avantages sociaux moins attrayants. On constate aussi des inégalités salariales entre les hommes et les femmes qui exercent des professions semblables. Outre leur statut inégal sur le marché du travail, les femmes continuent d'assumer des responsabilités plus grandes que les hommes au sein du ménage.

D'une manière générale, la gestion du changement et les politiques du marché du travail doivent tenir compte des circonstances particulières des travailleuses et de la nature changeante de la famille. Par exemple, la traditionnelle restriction des occasions d'emplois offertes aux femmes signifie qu'il faudrait volontairement encourager et aider les femmes à participer à des programmes de formation touchant un vaste éventail de professions. Il faudrait aussi prendre des mesures pour que le milieu de travail devienne plus souple et tienne davantage compte des responsabilités familiales que se partageront de façon encore plus marquée les hommes et les femmes. Parmi ces mesures, mentionnons notamment les congés pour responsabilités familiales, l'horaire de travail souple et le travail partagé.

La croissance des petites entreprises

Depuis quelques années, la petite entreprise accapare un nombre disproportionné des nouveaux emplois créés. Cette tendance s'explique en partie

par la concentration de la croissance de l'emploi dans le secteur des services, qui compte plus de petites entreprises que de grandes sociétés. On peut aussi expliquer cette tendance par le fait que la petite entreprise est relativement plus souple et adaptable que la grande entreprise.

Le secteur de la petite entreprise a été en mesure de créer une foule de nouveaux emplois, mais elle n'a pas toutes les ressources dont disposent les grandes entreprises pour former les travailleurs. Il y aurait donc lieu de mettre au point des stratégies de formation répondant particulièrement aux besoins des employés de la petite entreprise, si l'on veut accroître dans l'ensemble le niveau de compétence de la population active.

4 LES POLITIQUES DE GESTION DU CHANGEMENT

Le principe qui sous-tend la gestion du changement est le suivant : le changement se fait plus facilement lorsque nous sommes en mesure de le prévoir et d'indemniser ceux qui en subiront des effets défavorables. Ce principe comporte cinq éléments qui peuvent servir à l'évaluation et à l'élaboration de politiques et de programmes appropriés. Voici ces éléments :

- accepter le fait que le changement est un processus permanent;
- atténuer le fardeau du changement pour certains groupes et particuliers;
- harmoniser les priorités régionales avec un programme fructueux de gestion du changement;
- affecter des ressources financières pour favoriser l'adaptation; et
- faciliter le transfert des ressources.

ACCEPTER LA NATURE PERMANENTE DU CHANGEMENT

L'intégration internationale accrue et l'introduction de nouvelles technologies transforment à l'heure actuelle l'économie et le marché du travail au Canada. Il n'est pas réaliste pour les Canadiens de s'opposer à ces tendances en diminuant leur participation aux échanges internationaux ou en ralentissant l'introduction des nouvelles technologies.

Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas essayer de contrer les aspects négatifs de l'intégration internationale, comme la volatilité extrême des taux de change ou une limitation inacceptable des options économiques du Canada. Cela ne signifie pas non plus que nous devrions accepter les aspects négatifs du changement technologique, comme l'introduction de technologies ayant pour effet de nuire à l'environnement ou de déshumaniser le milieu de travail. Cela signifie, cependant, que nous devrions adopter des politiques qui nous permettent de tirer parti au maximum de ces changements afin d'atteindre ensemble nos objectifs qui consistent à créer davantage de richesses, à améliorer le niveau de vie de tous les Canadiens et à augmenter les occasions d'emplois stables et bien rémunérés. Voilà pourquoi il conviendrait de façonner le changement à notre avantage mutuel.

ATTÉNUER LE FARDEAU DU CHANGEMENT

C'est toute la société qui, par des revenus plus élevés et de meilleurs emplois, bénéficie des changements technologiques et industriels. Cependant, ces changements ne peuvent être jugés favorables que si les avantages qui en découlent sont répartis équitablement. Malheureusement, à eux seuls, les jeux du marché produisent rarement ce résultat. Les avantages tels que des revenus plus élevés et de nouveaux emplois reviennent aux travailleurs d'un secteur économique, d'une profession ou d'une région en particulier, tandis que les autres doivent

être déplacés. Pour que le changement soit profitable à toute la société, les travailleurs déplacés doivent pouvoir participer pleinement aux avantages qu'il procure.

Pour ces raisons, la gestion du changement devrait notamment reposer sur le principe selon lequel ceux qui éprouvent des difficultés reçoivent un soutien pour faciliter leur adaptation. Ce principe est important d'un point de vue égalitaire puisqu'il est manifestement injuste que les répercussions négatives du changement touchent uniquement un faible segment de la société, pendant que ses autres membres en retirent les avantages. En outre, le fait d'atténuer les répercussions négatives du changement a un bon côté puisque cela diminue la résistance aux processus qui profitent à toute la société.

A court terme, il faudra compenser certains particuliers pour les conséquences que le changement leur aura imposées. Chez les travailleurs âgés dont l'emploi sera devenu redondant à cause de l'évolution de la situation concurrentielle de leur entreprise sur le plan international ou à cause de l'introduction de nouvelles technologies, cette indemnisation pourra prendre la forme d'un revenu supplémentaire de pré-retraite. Chez les jeunes travailleurs déplacés, l'aide devrait prendre la forme de programmes de formation à leur intention dans les secteurs où l'on connaît déjà une pénurie de compétences.

A notre avis, la politique du marché du travail devrait comporter deux objectifs-clés : diminuer les coûts qu'un particulier ou un groupe doit supporter lorsque des changements profitent à la société dans son ensemble; inculquer à notre population active les compétences dont elle a besoin pour satisfaire aux exigences des industries à potentiel de croissance élevé. La meilleure façon de satisfaire à ces deux objectifs et le meilleur investissement que le Canada peut faire pour faciliter le processus du changement, c'est de favoriser un meilleur accès aux programmes de formation et de recyclage.

L'administration des programmes du marché du travail

Malheureusement, les programmes fédéraux actuels de "Planification de l'emploi" sont loin de répondre aux besoins. Ils ne réussissent pas à bien aborder le problème de l'adaptation comme tel puisqu'ils s'adressent essentiellement aux chômeurs de longue date et à ceux qui doivent surmonter des obstacles importants pour travailler à plein temps sur le marché du travail. Bien que des programmes s'imposent pour répondre aux besoins de ces groupes, il faudrait également des ressources supplémentaires pour établir des programmes permettant de *prévoir* les difficultés d'adaptation et de fournir une aide efficace *avant* que les travailleurs ne perdent leur emploi. En outre, nous craignons que le Programme Acquisition de compétences de la Planification de l'emploi ne puisse pas répondre à tous les besoins de formation au Canada. Il nous faut aussi de nouveaux programmes qui augmenteront le niveau de compétences de la population active dans son ensemble et qui appuieront le recyclage continuel de travailleurs, si nous voulons être davantage en mesure de nous adapter au changement.

Bien qu'on reconnaisse de plus en plus l'importance de ces programmes, la fragmentation des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces pose des difficultés considérables. Par exemple, certaines stratégies de formation provinciales ne font que reproduire les programmes de "Planification de l'emploi", tandis que d'autres provinces poursuivent des priorités différentes. Cette situation entraîne d'importants problèmes tant pour les industries que pour les particuliers qui ont besoin d'aide. Les études supérieures sont un domaine où le gouvernement fédéral investit énormément, mais qui relève avant tout des provinces. La dispersion des programmes du marché du travail entre les ministères fédéraux est une autre source de problèmes. Ainsi, bien que la "Planification de l'emploi" soit du ressort de la CEIC, le ministère du Travail a administré des programmes d'adaptation par le passé et il demeure responsable de l'élaboration d'un programme d'adaptation pour les travailleurs âgés.

Les travailleurs âgés éprouvent des difficultés d'adaptation particulièrement aiguës et devraient faire l'objet d'un programme ciblé qui leur offrirait l'option de recevoir un supplément à leur revenu et de prendre une retraite hâtive au lieu de participer à des programmes de formation. Bien que le Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA) réponde de facon limitée à ce besoin, la signature des accords avec les provinces prend beaucoup de temps.

Recommandation 1 :

Il faudrait établir un conseil fédéral-provincial permanent des ministres responsables des questions relatives au marché du travail afin que les politiques soient mieux coordonnées. Tous les ministères responsables de programmes du marché du travail devraient y participer. De plus, ce conseil devrait être appuyé par un secrétariat fédéral-provincial. Le Conseil d'administration du CCMTP devrait rencontrer ce conseil chaque année.

Recommandation 2 :

Il faudrait renouveler les efforts en vue d'étendre le programme d'adaptation pour les travailleurs âgés à toutes les provinces du Canada, de façon à ce que les travailleurs âgés ne soient pas pénalisés par les désaccords entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les questions de compétences et de partage des coûts.

Recommandation 3 :

Les prestations de retraite et les indemnités de départ ne devraient pas être considérées comme revenus aux fins de l'assurance-chômage. Ces prestations devraient être traitées comme elles l'étaient avant 1984.

Les programmes de formation

Les programmes actuels de "Planification de l'emploi" visent en premier lieu à former les personnes qui se situent à l'extérieur de la population active actuellement occupée. Les programmes de formation et de recyclage mis en oeuvre par l'industrie pour retarder les problèmes d'adaptation et accroître la productivité et la compétitivité ne reçoivent qu'un très faible soutien. De tels programmes sont importants pour accroître le niveau de compétences de toute la population active et pour dispenser à chaque travailleur les aptitudes qui lui permettront de conserver son emploi ou d'en trouver un ailleurs.

Malgré toute l'importance du perfectionnement des compétences pour accroître le rendement industriel, on connaît à peine les besoins de formation actuels. Si nous voulons élaborer de meilleures politiques, il faut absolument recueillir des données fiables sur les programmes de formation actuels et les dépenses qu'engagent les employeurs pour la formation.

L'efficacité de la stratégie de formation industrielle dépendra aussi de l'existence d'un bon système d'enseignement public. En effet, pour s'adapter au changement grâce à une formation et à un recyclage périodique, les employés doivent être capables de bien lire, écrire, compter et apprendre.

Recommandation 4 :

Les autorités responsables devraient s'engager fermement à mettre en place une stratégie coordonnée de formation à l'échelon national, qui s'attache plus particulièrement au développement de compétences universelles qui sont utiles à plus d'un employeur. L'attestation des compétences devrait devenir entièrement transférable d'une province à l'autre. Une telle stratégie ne pourra être efficace que si les intervenants sur le marché du travail, les deux paliers d'administration publique de même que les établissements d'enseignement public accordent leur participation et leur collaboration complètes.

Recommandation 5 :

Le gouvernement fédéral devrait amorcer, en collaboration avec les provinces et les intervenants sur le marché du travail, l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes nationaux pour éliminer l'analphabétisme et perfectionner les compétences de base de la population active.

Recommandation 6 :

Le gouvernement fédéral et les provinces devraient collaborer à l'élaboration de programmes

de recyclage pour régler le problème de l'obsolescence des compétences.

Recommandation 7 :

Il faudrait modifier immédiatement les dispositions actuelles de la Planification de l'emploi de façon que les bénéficiaires des prestations d'assurance-chômage puissent participer à des programmes de formation approuvés sans se voir imposer une période d'attente.

L'assurance-chômage

Le programme d'assurance-chômage est un programme d'assurance sociale qui se finance en très grande partie grâce aux cotisations versées par les employeurs et les employés. Le programme ne reflète pas clairement les intérêts de ceux qui payent le gros du programme puisqu'il est en réalité contrôlé et administré par un ministère fédéral. Cette situation a suscité de vives controverses au sujet du rôle et de l'objet de l'assurance-chômage, puisque celle-ci devrait être considérée non pas comme un programme gouvernemental de soutien du revenu, mais plutôt comme un système grâce auquel les travailleurs deviennent admissibles à des prestations en fonction des cotisations qu'ils versent et d'autres critères d'admissibilité.

Recommandation 8 :

Nous recommandons que la Commission d'assurance-chômage devienne un organisme autonome faisant rapport au Parlement. Le conseil d'administration devrait être formé d'une majorité de représentants des employeurs et des syndicats, et les autres membres devraient être nommés par le gouvernement. La réforme du système d'assurance-chômage devrait relever de ce conseil.

Comme cette recommendation nécessitera une importante reconstruction, nous recommandons aussi, à titre provisoire, que l'actuelle Commission d'assurance-chômage soit élargie de facon à compter un plus grand nombre de représentants des employeurs et des syndicats.

HARMONISER LES PRIORITÉS RÉGIONALES

Si l'on met en place un programme de gestion du changement qui repose sur une réattribution des ressources vers les secteurs hautement productifs, des problèmes pourraient survenir dans les régions ayant une base économique peu diversifiée ou hautement spécialisée. En effet, ces régions pourraient n'avoir que très peu de secteurs en expansion qui seraient en mesure d'offrir des emplois à des travailleurs qui ont perdu leur emploi dans un secteur non compétitif. La reprise économique de même que la croissance de l'emploi qui ont suivi la récession de 1981-1982 ont affiché d'énormes variations, de sorte que de nombreuses régions présentent encore aujourd'hui un taux de chômage anormalement élevé. Dans ce contexte, il reste nécessaire que les administrations publiques affectent encore quelques fonds à la création directe d'emplois.

Il convient d'assouplir les programmes fédéraux de manière que les régions puissent satisfaire à leurs besoins particuliers par un transfert de fonds entre les programmes ou à l'intérieur de ceux-ci. Pour tenir compte des caractéristiques locales de chaque marché du travail, on devra appliquer une combinaison appropriée de programmes de formation, de création d'emplois et d'adaptation de la main-d'oeuvre.

Dans le passé, les programmes gouvernementaux n'ont pas réussi à distinguer de façon satisfaisante les objectifs de développement régional et industriel. Ainsi, des fonds en apparence destinés à des objectifs régionaux ont souvent été affectés à des régions plus développées. Par exemple, selon le Groupe de travail Neilson, l'Ontario a reçu, en 1985, 48 % des affectations en vertu du Programme de développement industriel et régional (PDIR), tandis que le Conseil économique des provinces de l'Atlantique évalue à seulement 18 % les fonds du PDIR accordés cette année-là aux provinces de l'Atlantique. Les fonds de développement régional ont souvent été utilisés pour soutenir des industries sur le déclin qui peuvent tout au plus maintenir leur niveau d'emploi plutôt que de constituer une source de croissance future pour la région.

Recommandation 9 :

On recommande d'étendre le programme Développement des collectivités de la Planification de l'emploi afin de répondre aux besoins particuliers des collectivités isolées affichant un taux de chômage élevé. Il faudrait mettre plus d'accent sur la création directe d'emplois dans le cadre de ce programme.

Recommandation 10 :

Il faudrait poursuivre la politique de développement régional de manière à tenir compte des objectifs des politiques de l'industrie et du marché du travail, tels que proposés par le Groupe de travail. La politique industrielle devrait favoriser les objectifs régionaux et appuyer les nouvelles industries et les activités à plus grande valeur ajoutée plutôt que de chercher à maintenir l'emploi dans les secteurs qui risquent fort de ne pas survivre à long terme.

Recommandation 11

Les crédits fédéraux de base accordés aux programmes du marché du travail et aux programmes de développement industriel devraient être considérablement plus élevés par habitant dans les régions moins développées, et les changements au niveau de crédit attribué à chaque région chaque année devraient être directement fonction des changements de l'activité économique régionale.

AFFECTER DES RESSOURCES FINANCIERES POUR FAVORISER L'ADAPTATION

Le système d'assurance-chômage a pour objet d'assurer la stabilité du revenu pendant des périodes de chômage afin de donner aux travailleurs le temps et l'occasion de se chercher un autre emploi. C'est là une fonction importante qu'il faudrait préserver.

En outre, il faudrait affecter de nouvelles ressources pour financer les programmes de formation et de recyclage, pour soutenir la mobilité de la main-d'oeuvre, pour financer les programmes de congés d'éducation et, à l'occasion, pour aider à financer des mesures d'aide au niveau des entreprises. Non seulement ces ressources doivent servir à ceux qui ont besoin de recyclage ou d'adaptation pour leur emploi, mais elles doivent aussi être disponibles pour les chômeurs.

A notre avis, un bon système de financement supplémentaire devrait s'articuler autour de l'entreprise, de l'industrie et du particulier, appuyer et consolider les mécanismes de formation existants et être fondé sur une importante collaboration du milieu des affaires et du monde du travail. Dans ce système, il faudrait distinguer entre trois différents types d'adaptation :

La formation permanente dans les établissements concurrentiels. Dans ce cas, il s'agit essentiellement de compenser le fait que certaines entreprises forment leurs employés et d'autres pas, ce qui donne lieu à du «maraudage» et à un manque de possibilités de formation. L'adaptation appropriée se fait au niveau de l'industrie.

Le recyclage spécial dans les entreprises qui nécessitent une importante adaptation pour demeurer compétitives, en raison du changement technologique ou d'autres changements externes. Le problème, dans ce cas, c'est que l'entreprise n'est peut-être pas suffisamment rentable, au moment voulu, pour financer les programmes qui s'imposent. L'adaptation appropriée se fait au niveau de l'entreprise.

Le recyclage, la mobilité et toute autre aide à l'adaptation pour les employés des entreprises qui ont fermé leurs portes ou qui risquent de faire faillite sous peu. Dans ce cas, l'aide ne peut être fournie en situation d'emploi, et l'adaptation appropriée doit se faire au niveau du particulier.

Conformément à ces principes, nous recommandons l'établissement d'un système de trois niveaux permettant d'affecter des ressources financières favorisant l'adaptation.

Recommandation 12 :

Pour affecter des fonds supplémentaires à la *formation permanente*, les gouvernements devraient encourager l'établissement volontaire de systèmes de formation dans chaque industrie. Le CCMTP devrait examiner s'il serait possible d'instituer des systèmes de cotisations administrés conjointement par les conseils partonaux-syndicaux.

Recommandation 13 :

Pour financer les programmes de *recyclage spécial* permettant de s'adapter au changement technologique ou de faire face à d'autres importants problèmes d'adaptation, les gouvernements devraient appuyer l'établissement de fonds constitués en fiducie dans les entreprises. Il faudrait offrir des incitations fiscales pour encourager les entreprises à contribuer à ces fonds les années où elles réalisent des bénéfices. Ces fonds pourraient alors servir à financer d'importants programmes d'adaptation sous la direction conjointe des employeurs et des syndicats.

Recommandation 14 :

Pour fournir une *aide à l'adaptation aux employés* des entreprises qui ne peuvent survivre à la restructuration industrielle, il faudrait affecter des ressources supplémentaires à la Planification de l'emploi. Le programme Développement des collectivités devrait être offert dans un plus grand nombre de collectivités et devrait fournir une aide à l'adaptation directement aux particuliers.

FACILITER LE TRANSFERT DES RESSOURCES

Une réattribution des ressources vers les secteurs de l'économie où elles sont les plus susceptibles de procurer des avantages économiques durables se traduira par un meilleur niveau de vie pour toute la société. L'accroissement du commerce international et le changement technologique accélèrent ce processus de réattribution en diminuant les taux de rendement des entreprises ou des secteurs moins compétitifs et en augmentant les taux de rendement des entreprises ou des secteurs qui jouissent d'un avantage concurrentiel. Les politiques de gestion du changement devraient accroître la souplesse du transfert des ressources.

Étant donné la volatilité accrue de l'économie, il est fort important d'élaborer un système «d'avertissement préliminaire» permettant de reconnaître les industries et les secteurs qui risquent de subir des problèmes d'adaptation *avant* qu'ils ne soient complètement dépassés par la concurrence. Le dépistage préventif des problèmes par des organismes tels le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie permettrait d'éviter à peu de frais les mises à pied ou les fermetures d'usines grâce à la mise en oeuvre de stratégies de restructuration efficaces.

La politique industrielle devrait diminuer ou éliminer l'aide accordée aux entreprises et aux secteurs qui ne sont pas en mesure de redevenir compétitifs à long terme (sous réserve des considérations de développement régional). Pour aborder une telle politique industrielle, les pouvoirs publics peuvent, notamment, collaborer avec le milieu des affaires et le monde du travail afin de déterminer les secteurs présentant le potentiel de croissance le plus élevé pour ensuite mettre en place des mesures visant à renforcer ce potentiel. Une autre approche consiste à insister sur des politiques-cadres, comme un soutien général à la RD et la mise en place d'une infrastructure, qui traitent tous les secteurs et toutes les entreprises sur le même pied et qui permettent aux jeux du marché de démarquer les secteurs compétitifs. Il est évident que les politiques-cadres de même que celles qui touchent un secteur particulier ne s'excluent pas mutuellement de sorte qu'une combinaison des deux pourrait se révéler fort appropriée.

Appuyer les nouvelles industries à potentiel de croissance élevé

Pour que l'économie dans son ensemble puisse s'adapter comme il se doit, il est primordial que les industries hautement productives et compétitives à

l'échelon international puissent afficher une croissance rapide. Leur taux de croissance doit être suffisamment élevé pour amener la création de nouveaux emplois de haute qualité afin de compenser les pertes dans d'autres secteurs.

A noter que les industries à potentiel de croissance élevé ne comprennent pas uniquement les nouvelles industries de pointe. Bien qu'il soit essentiel pour le Canada de grandement mettre en valeur cet important secteur de haute technologie - où nous avons bien du retard à rattraper - il faut aussi accroître le potentiel de croissance de nos actuelles industries manufacturières du secteur primaire et secondaire en investissant davantage dans l'acquisition de nouveau matériel et de nouvelles installations ultramodernes, dans la formation et dans la recherche et le développement.

La politique industrielle devrait favoriser la croissance d'entreprises qui seraient compétitives à l'échelon international et dont les produits auraient une haute valeur ajoutée. A cette fin, il faudra créer de nouvelles industries manufacturières dont les activités reposent davantage sur la connaissance et stimuler la croissance des industries existantes.

Recommandation 15 :

Toute politique industrielle canadienne doit viser essentiellement à créer au pays une base solide d'industries de haute technologie qui sont compétitives à l'échelon international et dont les produits ont une forte valeur ajoutée.

Promouvoir la recherche et le développement

La croissance d'industries à forte valeur ajoutée dépendra d'une volonté marquée du gouvernement national de promouvoir les activités de recherche et de développement. Pourtant, le Canada n'affecte actuellement que 1,4 % de son produit intérieur brut à la recherche et au développement, comparativement à 2,7 % aux États-Unis et au Japon, à 2,5 % en Allemagne de l'Ouest et en Suisse, et à 2,3 % en Grande-Bretagne. Actuellement, nos administrations publiques ne paient qu'environ 20 % des initiatives de recherche et de développement entreprises par l'industrie canadienne, comparativement à 40 % aux États-Unis. L'accroissement des activités de recherche et de développement à des niveaux semblables à ceux de nos concurrents internationaux exigera du gouvernement fédéral, des provinces, du secteur privé et des établissements d'enseignement une collaboration et des efforts soutenus.

Il sera impossible d'accroître le niveau de recherche et de développement à moins de former davantage de scientifiques et de spécialistes des sciences et des techniques appliquées. De plus, si le gouvernement national s'engage sincèrement à créer une société plus avancée sur le plan technologique, il lui faudra affecter d'importantes nouvelles ressources au système d'enseignement et complètement réaménager les priorités d'enseignement. Ces questions méritent d'être examinées plus attentivement à l'avenir.

Recommandation 16 :

L'une des principales priorités nationales devrait être d'augmenter de façon considérable le budget des activités de recherche et de développement au Canada au cours d'un intervalle qui permettra d'utiliser efficacement les fonds.

Recommandation 17 :

Il est essentiel que les administrations publiques accroissent sensiblement les niveaux actuels de l'aide accordée aux recherches collégiales et universitaires et aux conseils de recherche. Il faudrait parallèlement s'assurer que la recherche effectuée par ces organismes soit étroitement liée aux besoins et au potentiel de l'industrie et des collectivités canadiennes grâce à l'établissement de conseils consultatifs compétents et à des entreprises conjointes avec l'industrie.

Recommandation 18 :

Il convient d'accroître la recherche et le développement dans l'industrie grâce à une plus grande contribution financière du secteur privé, à une participation collective des entreprises individuelles aux efforts de recherche dans toute l'industrie et à un soutien financier accru de la part de l'administration publique aux efforts de l'industrie.

Consolider les points forts de notre industrie

Il ne faudrait pas orienter davantage notre politique vers les nouvelles industries de haute technologie au détriment des programmes qui ont pour but d'augmenter les activités à valeur ajoutée dans les secteurs industriels existants qui peuvent renforcer leur compétitivité grâce à l'application des nouvelles technologies. On oublie trop souvent que la plupart des industries du secteur primaire possèdent un haut niveau de perfectionnement technologique et un potentiel élevé de croissance grâce aux nouveaux produits à haute valeur ajoutée qu'elles peuvent élaborer et aux technologies existantes qu'elles peuvent utiliser de façon plus innovatrice. Il est également primordial d'établir des industries à forte valeur ajoutée qui sont liées au secteur des ressources si l'on veut atteindre les objectifs de développement régional.

Recommandation 19 :

Il conviendrait que la politique industrielle et régionale continue d'être orientée vers la possibilité d'accroître, grâce à une utilisation efficace des nouvelles technologies de systèmes et de produits, la mise au point de produits à haute valeur ajoutée dans les industries manufacturières qui dépendent dans une plus ou moins large mesure du secteur primaire.

Coordonner la politique industrielle et la politique du marché du travail

Le nouveau ministère fédéral de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie aura pour mandat d'appuyer les nouvelles industries de pointe plutôt que l'adaptation de l'industrie, et on n'a pas encore défini clairement le programme qui remplacera le Programme de développement industriel et régional (PDIR), fortement axé sur l'adaptation, qui a pris fin en juin 1988. Il n'y a donc actuellement aucun programme de dépenses d'envergure ciblé vers les industries en difficulté, à l'exception de celles qui sont admissibles à des fonds d'aide en vertu de critères de développement régional.

Parallèlement, les responsabilités en matière de développement régional sont maintenant partagées entre le nouveau ministère - qui demeure responsable de l'Ontario et du Québec - et deux nouveaux organismes, soit l'Agence des perspectives de l'Atlantique et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest. Étant donné cette structure institutionnelle complexe, il devient d'autant plus important de clairement définir les rôles respectifs de la politique industrielle et de la politique du marché du travail et d'en assurer l'intégration efficace. Par exemple, l'élaboration de programmes de formation pertinents doit être fondée sur une parfaite compréhension des priorités régionales en matière de développement industriel.

Si la politique industrielle devenait entièrement conforme aux objectifs établis dans ce rapport, les fonds d'aide serviraient à financer les mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre, comme la retraite anticipée, le recyclage et la mobilité de la main-d'oeuvre, plutôt que d'être attribués de façon régulière à des industries qui n'ont aucune chance de regagner leur compétitivité à long terme. Dans certaines circonstances exceptionnelles - notamment le risque de fermeture d'une entreprise employant une forte main-d'oeuvre dans une collectivité isolée touchée par un taux de chômage élevé - une certaine aide industrielle pourrait être fournie. Néanmoins, il vaut mieux établir une distinction claire entre les objectifs de la politique industrielle et ceux de la politique du marché du travail, ce qui permettrait une réattribution des ressources financières aux programmes du marché du travail.

Recommandation 20 :

La coordination efficace de la politique industrielle et de la politique du marché du travail nécessitera une consultation et une collaboration poussées entre les administrations publiques et les intervenants sur le marché du travail, de concert avec le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et les deux nouveaux organismes de développement régional auxquels on a confié les programmes d'aide industrielle dans l'Ouest et dans la région de l'Atlantique.

Recommandation 21 :

C'est à l'échelon régional que le besoin d'une approche intégrée est le plus pressant. Les nouveaux organismes régionaux - et leurs homologues de l'Ontario et du Québec à même le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie - devraient travailler en étroite collaboration avec les bureaux régionaux de la CEIC et les organismes appropriés des gouvernements provinciaux afin d'établir un ensemble cohérent de programmes industriels et du marché du travail qui pourront répondre aux besoins régionaux.

5 TRAVAILLONS ENSEMBLE

Le milieu des affaires et le monde du travail sont les deux intervenants-clés dans le processus de gestion du changement. On a souvent dit que ces deux parties devraient unir leurs forces, mais cette proposition a rarement été traduite dans un principe-clé de politique. Pour qu'elle soit efficace, cette proposition doit donner lieu à des mécanismes institutionnels concrets.

L'application des programmes de formation et d'adaptation

Il importe de mieux cibler les programmes existants de formation et d'adaptation afin de répondre aux besoins réels en matière d'adaptation au marché du travail. Le milieu des affaires et le monde du travail sont dans une position privilégiée pour déterminer les changements requis. Les mécanismes actuels, tels le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration ou la structure des commissaires représentant les travailleurs et les employeurs à même la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, sont incapables de remplir cette tâche de façon adéquate. D'importantes transformations sont nécessaires pour que le milieu des affaires et le monde du travail participent pleinement à l'application des programmes du marché du travail.

Recommandation 22 :

Tous les programmes fédéraux de formation et d'adaptation devraient être mis sous l'égide d'une nouvelle commission d'emploi, dont les membres comprendraient un nombre égal de représentants nommés au sein du milieu des affaires et du monde du travail ainsi qu'un président neutre. Cette commission aurait le pouvoir d'orienter la mise en oeuvre et l'exécution des programmes approuvés en vertu des instruments législatifs appropriés adoptés par le Parlement. Afin d'assurer la cohérence entre les programmes de formation et d'adaptation et le programme d'assurance-chômage, les représentants du monde du travail et du milieu des affaires formant la commission recommandée ici siégeraient aussi au conseil de la Commission d'assurance-chômage proposée dans la recommandation 8.

Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie

Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) - division relativement petite au sein d'Emploi et Immigration Canada - a largement retenu l'attention en réussissant à soutenir les programmes d'adaptation des entreprises. Les relations de travail et les politiques du marché du travail sont inévitablement liées à la réalité ouvrière. Le SAAI est parmi les rares programmes qui consolident les points forts des relations de travail en quête de solutions mutuellement acceptables. Des comités mixtes composés de représentants d'entreprises ont été créés sous les auspices du SAAI pour aborder les problèmes d'adaptation de la population active découlant d'un changement technologique ou économique, et ils ont pu contribuer à écarter ou à atténuer les conséquences des congédiements massifs et des fermetures d'usines. Le SAAI dispose d'un très petit budget et les succès qu'il remporte ne sont pas largement diffusés.

Recommandation 23 :

Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie doit, pour mener à bien sa tâche, compter sur la collaboration active et empressée du milieu des affaires et du monde du travail, de même que sur la connaissance que ces derniers ont des activités du Service. Par conséquent, le milieu des affaires et le monde du travail devraient jouer un rôle plus important dans l'exploitation des activités du SAAI, et ce dernier devrait être dirigé de façon directe et constante par un conseil formé de représentants du milieu des affaires et du monde du travail. Ce conseil aurait aussi la responsabilité de faire connaître à chaque syndicat et entreprise les services disponibles au SAAI.

Recommandation 24 :

Pour favoriser la création de comités mixtes d'adaptation dans l'entreprise, le SAAI devrait contrôler pleinement l'attribution d'un gros pourcentage des crédits affectés aux programmes du marché du travail. Ce pourcentage s'accroîtrait en fonction de l'utilisation du service, mais les crédits ne devraient pas être détournés des actuelles organisations mixtes du milieu des affaires et du monde du travail.

Façonner le processus de changement

On a déployé certains efforts à l'échelon national afin de tenir compte de la collaboration antérieure entre le milieu des affaires et le monde du travail pour élaborer une politique industrielle et du marché du travail. Néanmoins, il faut concevoir de nouveaux mécanismes de consultation en vue d'étendre ce processus au niveau régional et communautaire.

Pour déterminer le niveau et la combinaison appropriés de programmes du marché du travail dispensés dans une collectivité donnée grâce aux programmes de "Planification de l'emploi", des consultations publiques ont actuellement lieu par l'intermédiaire de comités consultatifs locaux qui sont établis selon les limites des circonscriptions électorales et présidés par les députés. Ce modèle a suscité une vive critique parce que les comités ne correspondent pas aux marchés locaux du travail et parce que le processus de consultation ne devrait pas avoir un caractère politique.

Recommandation 25 :

Il conviendrait de structurer les conseils du marché du travail sur la base des collectivités ou des marchés locaux du travail et d'y faire siéger un nombre égal de représentants du milieu des affaires et du monde du travail, ainsi que des membres des établissements de formation, des administrations locales et des autres parties intéressées. Les représentants du milieu des affaires et du monde du travail présideraient ensemble les conseils, dont la fonction serait de conseiller le gouvernement fédéral et les provinces au sujet des priorités et des besoins locaux et de surveiller l'application des programmes à l'échelon local.

Conclusion

Ce Rapport du Groupe de travail fait ressortir plusieurs tendances importantes qui façonneront le marché du travail d'ici la fin du siècle. Nous avons souligné l'importance de nous adapter à l'environnement international changeant, tout en fournissant de l'aide à ceux qui sont défavorisés par la restructuration industrielle. De plus, nous avons fait valoir que les politiques doivent favoriser un milieu macro-économique propice au changement et comprendre des mesures efficaces pour créer de nouveaux emplois.

Nous avons aussi relevé un certain nombre de points faibles au niveau de la politique du marché du travail au Canada et nous avons formulé vingt-cinq recommandations qui, à notre avis, permettront d'accroître l'adaptabilité de l'économie. Le thème principal de nos recommandations est le suivant : le milieu des affaires et le monde du travail doivent intervenir directement si nous voulons améliorer notre capacité de gérer le changement. Malheureusement, le cadre institutionnel actuel du Canada ne permet pas une pleine participation du milieu des affaires et du monde du travail à l'élaboration des politiques, et c'est pourquoi un bon nombre de nos recommandations s'adressent au gouvernement.